LA DÉMOCRATIE EN MIETTES

Du même auteur

Les travailleurs étrangers en France (avec Paulette Calame), Éditions Ouvrières, 1969
Mission possible, Desclée de Brouwer, 1993, Éditions Charles Léopold Mayer, 2003
L'État au cœur (avec André Talmant), Desclée de Brouwer, 1997

32, rue Cassette, 75006 Paris
www.editions-descartes.fr

ISBN 2-84446-054-2

PIERRE CALAME
Avec la collaboration de Jean Freyss
et Valéry Garandeau

LA DÉMOCRATIE EN MIETTES

Pour une révolution de la gouvernance

Descartes & Cie

Introduction

L'entrée dans le XXI[e] siècle n'a pas seulement été un changement de millénaire mais aussi un changement d'ère. L'accélération des évolutions techniques et économiques, le changement d'échelle des interdépendances entre les sociétés, entre l'humanité et l'environnement, ont bousculé les systèmes de pensée et les institutions forgés au cours de l'histoire et qui assuraient, cahin-caha, les régulations nécessaires. Cette rupture conduit à laisser se déployer sans limite et sans guide les innovations scientifiques et les rapports marchands. Nos repères intellectuels, moraux et politiques traditionnels sont vermoulus, les solidarités traditionnelles émoussées sans que de nouveaux, à l'échelle planétaire, trouvent des principes et des institutions à partir desquels se fonder.

Dans ces conditions, la priorité aujourd'hui n'est ni la poursuite du développement scientifique et technique, du moins tel que nous les connaissons aujourd'hui, ni le prolongement de l'expansion des rapports marchands. La priorité, c'est la mise en place d'un socle éthique commun sur lequel les

peuples puissent s'entendre pour gérer leur interdépendance, c'est la conception, le déploiement et la mise en œuvre de nouvelles régulations susceptibles de donner une âme, un sens, des règles, une équité et un avenir au village planétaire où nous cohabiterons par nécessité.

La démocratie, principe selon lequel chaque être humain a voix au chapitre dans la gestion de la cité et prend part à la définition et à la construction de l'avenir commun, a connu au cours des dernières décennies un destin paradoxal. En apparence, le modèle de la démocratie représentative, par lequel les citoyens élisent librement leurs représentants chargés d'administrer la société en leur nom, a surpassé tous ses rivaux jusqu'à occuper une position hégémonique, sinon dans les faits du moins dans la théorie. Toutefois l'exercice du pouvoir politique, par son échelle et son mode de fonctionnement, ne permet plus véritablement l'emprise des citoyens sur les affaires publiques, devenues affaires du monde. Le fait que quelques milliers de votants de Floride, à l'issue d'une élection contestée à laquelle n'ont participé qu'une minorité de citoyens, puissent décider de proche en proche de la paix et de la guerre au Moyen Orient n'a qu'un rapport lointain avec l'idéal démocratique. Tout ce qui oriente aujourd'hui notre avenir, en particulier les grands choix scientifiques et techniques, n'est pas soumis au débat public. L'organisation même de la scène et du débat politiques, l'exercice par les élus d'un pouvoir qui leur est délégué périodiquement, ne correspondent plus à l'état technique et culturel de la société. Les grands acteurs économiques et financiers transnationaux échappent à l'emprise et au contrôle, la mise en scène télévisée des divergences entre les candidats aux responsabilités politiques ne parvient à dissimuler,

aux yeux d'un public de plus en plus averti, ni l'absence de perspectives ni la faiblesse des marges de manœuvre. Il en résulte, comme le montrent des enquêtes concordantes, une baisse de confiance de la population à l'égard des élites politiques, une perte de crédibilité et de prestige de ses membres. L'augmentation de la population abstentionniste dans les vieilles démocraties en est le résultat. La démocratie triomphe mais c'est une démocratie en miettes.

Depuis deux siècles, l'État et l'espace national ont été, pour le meilleur et pour le pire, les cadres privilégiés des régulations publiques, politiques et sociales. Le développement des services publics, la mise en place de moyens de plus en plus larges de redistribution et le rôle de l'État providence, l'affinement des régulations macroéconomiques et des politiques fiscales et monétaires ont été, du moins en Europe occidentale, l'apogée de systèmes de régulation qui s'étaient affirmés dès le XVII[e] siècle et le résultat d'efforts conceptuels aussi bien que de luttes sociales. Le nationalisme a été, après la Seconde Guerre mondiale, le cri de ralliement des luttes pour l'indépendance et l'État apparaissait dans les années soixante comme le meilleur inspirateur, le principal garant et le plus sûr moteur du développement.

Cet apogée a été suivi d'un déclin tout aussi rapide. Le cadre de l'État et des politiques nationales ne correspondait plus à la réalité et à l'ampleur des interdépendances mondiales. Trop autoritaire, trop bureaucratique, peu ouvert à la diversité des dynamiques sociales, parfois plaqué sur des sociétés qui fonctionnaient selon un autre mode, souvent corrompu, à la fois trop grand et trop petit, l'État, après avoir été paré de toutes les vertus, s'est vu accuser de tous les maux. Les tentatives de réforme, velléitaires ou superficielles, ont

pour la plupart échoué [1] accréditant l'idée que les institutions publiques étaient incapables de renouveau, ce qui ne laissait d'autre perspective que leur démantèlement. L'échec historique des économies planifiées a fait le reste. L'ensemble a fourni un riche terreau où a cru et prospéré ce qu'il est convenu d'appeler la « révolution néolibérale ». L'État a été sapé par un double mouvement. D'un côté, le mouvement de redistribution des compétences publiques au profit d'instances plus petites – le mouvement très général de décentralisation – ou plus grandes – le mouvement plus limité d'intégration nationale et la multiplication des conventions internationales. De l'autre, un amincissement de la sphère publique avec la réduction des ambitions et compétences des États et avec la privatisation des services publics. Les tenants de l'action publique se sont trouvés un peu partout sur la défensive, incités à la résistance plus qu'à l'innovation.

C'est néanmoins le phénomène irréversible de la mondialisation, le développement des interdépendances de tous ordres à l'échelle planétaire, qui constituera au XXIe siècle le facteur structurel décisif de remise en cause du rôle de l'État tel que nous l'avons connu jusqu'à la dernière guerre. Le cataclysme avait suscité après 1945 la mise en place de dispositifs nouveaux de régulation de la « société mondiale » : l'ONU et ses multiples agences, les institutions dites de Bretton Woods – Banque mondiale et Fonds monétaire international –, l'accord multilatéral sur les échanges, le GATT, devenu plus récemment l'Organisation mondiale du commerce. Ce dispositif, aussi indispensable et louable soit-il, reposait sur la

1. Voir dans l'*État au cœur* une description détaillée des obstacles rencontrés par ces tentatives dans le cas de l'État français.

fiction de relations entre États souverains. Comme le disent les spécialistes, c'est le modèle de « l'État westphalien », vieux de trois siècles et demi, qui continue à être la norme des relations internationales [2]. Les affaires de la planète, à commencer par l'impact de l'humanité sur la biosphère, sont devenues nos affaires domestiques ; elles continuent pourtant à être traitées dans le cadre de relations diplomatiques entre États présumés souverains. Le retard pris par l'émergence d'une communauté mondiale et par la mise en place d'institutions et de règles à la fois légitimes, démocratiques et efficaces va se révéler dramatique au moment où l'humanité est appelée à concevoir et à conduire les mutations dont dépend tout simplement sa survie. Le temps n'est plus où des sociétés de petite taille et se gérant de manière autonome pouvaient, de proche en proche, mettre en commun ressources et compétences pour former des confédérations. Le raisonnement est maintenant inversé : nous partageons les ressources comme le destin d'une seule et unique planète, globalement fragile. Tout procède de ce bien commun et de ces interdépendances, à charge pour les différentes communautés de se partager la gestion de ce patrimoine. C'est dans ce contexte qu'apparaît la nécessité d'une révolution de la gouvernance. Cette révolution comporte deux étapes successives que je décris tout au long du livre. La première consiste à passer de l'idée de « gestion publique » ou d'État à celle de gouvernance. La seconde part du constat que la gouvernance actuelle est inadaptée aux

2. L'analyse du modèle westphalien (du nom du traité de Westphalie qui mit fin en Europe en 1648 à la désastreuse guerre de Trente ans) et ses implications pour la gouvernance mondiale sont présentées dans un cahier de propositions de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire (ECLM, 2003).

besoins actuels de nos sociétés. Cela conduit à définir un nouveau cadre de pensée, de nouveaux principes directeurs pour la mise en place d'une forme améliorée de gouvernance. Décrivons à grands traits ces deux étapes :

La première introduit le concept de gouvernance. « Gouvernance » est un mot d'ancien français – il est utilisé par Charles d'Orléans au XV[e] siècle – qui décrit la conduite, l'art de gouverner. C'est la même racine « gubernare » qui signifie en latin aussi bien le pilotage d'un navire – d'où son dérivé « gouvernail » – que la conduite des affaires publiques. Homonymie heureuse car, précisément, l'art de conduire les affaires publiques ne se réduit ni à la mise en place d'institutions, ni à suivre les règles de droit, ni à la mise en scène politique, ni à la gestion des organes de gouvernement.

Le mot de gouvernance est actuellement à la mode et fait l'objet de nombreux débats non par une soudaine passion pour l'ancien français mais parce qu'il nous revient par le biais du terme américain « governance ». Il a été surtout vulgarisé à propos du secteur privé – on parle alors de « corporate governance » – pour désigner l'ensemble des techniques d'organisation et de gestion de l'entreprise. Sa transposition aux affaires publiques, juste retour de l'étymologie, sent encore le fagot parce qu'il a été popularisé dans une approche néolibérale, pour réduire et circonscrire le champ de l'action publique, via la connotation normative des recettes de « bonne gouvernance » imposées par la Banque mondiale, le FMI puis l'Union européenne comme conditions à leur soutien.

Gouvernance

La « gouvernance » est à la mode. Ce terme recouvre souvent des conceptions différentes de celles que je développe dans ce livre.

En effet, la « bonne gouvernance » est devenue un thème de travail des institutions d'aide au développement, le point de passage obligé d'un pays qui sollicite les crédits d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods ou l'aide de l'Union européenne.

Ce concept, puisé dans le vocabulaire propre au secteur privé *(corporate governance)* et promu par la Banque mondiale dès 1989[3] pour adapter les structures de l'État aux exigences du libéralisme économique, est, contrairement aux apparences, hautement politique parce que, sous couvert de réorganiser les différents niveaux de responsabilité au sein de la société, il aboutit à affaiblir les États centraux en subordonnant leurs fonctions redistributives aux logiques de l'économie libérale.

Le concept de gouvernance est défini de façon assez large par la Banque mondiale[4] : « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement ». Une autre définition plus opératoire circule également : « la gouvernance est la gestion impartiale et transparente des affaires publiques, à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales visées par les individus et les groupes ».

Bonnie Campbell analyse ainsi le contenu donné à la gouvernance par la Banque mondiale[5] : « Un certain nombre de

3. World Bank, *Sub-saharan Africa. From Crisis to sustainable growth,* World Bank, Washington DC, 1989.
4. World Bank, *Governance and development,* World Bank, Washington DC, 1992.
5. B. Campbell, « Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée par la Banque mondiale », 2002.

termes se retrouvent systématiquement qui permettent de mettre en avant les éléments d'une bonne gouvernance pour la Banque mondiale : la gestion du secteur public, la responsabilité, le cadre juridique du développement *(rule of law)*, l'information et la transparence.

Cette idée de bonne gouvernance n'est ni vraiment nouvelle, ni purement anglo-saxonne ».

Cette conception repose sur le principe de séparation des pouvoirs dans un État de droit :

– la « transparency », avec la liberté d'accès aux documents administratifs, prolongement de la liberté d'information, et la garantie d'une bonne justice administrative, tout comme la motivation des décisions ;

– l'« accountability », la responsabilité des décideurs, les contrôles « sur » l'administration, le contrôle des marchés publics, de la gestion des deniers publics, etc. ;

– l'« empowerment », qui correspond à l'idée d'administration consultative et à la nécessité de rapprocher les citoyens de la décision, qu'il s'agisse de démocratie locale, de micro-projets, du développement de la société civile, à travers les ONG, la liberté syndicale, une presse libre, l'exercice des libertés fondamentales, etc.

Ici domine une vision non-interventionniste et minimaliste de l'État, une conception strictement fonctionnaliste et instrumentaliste qui réduit celui-ci à la question de la gestion technique des ressources publiques, laissant en marge la sphère politique comme lieu de la détermination d'un projet de société, au profit d'une approche en termes de procédures, de règles et de créations d'institutions de régulations des marchés.

La conception européenne, assez différente, est présentée dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne comme « les règles, les procédures et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »[6]. En effet, selon Beate Kohler-Koch et Fabrice Larat[7], « la gouvernance communautaire n'est pas seulement déterminée par la structure de la Communauté et par ses particularités, mais elle est aussi influencée par la perception des principes régissant un ordre politique légitime qu'ont les acteurs participant à cette gouvernance [...] Dans son essence, la gouvernance concerne la matière et les moyens par lesquels les préférences en partie divergentes des citoyens se trouvent traduites dans les choix et mesures de nature politique, de telle façon que la pluralité des intérêts présents au sein de la société soit transformée en action unitaire et que les différents acteurs sociaux y consentent et s'y retrouvent. » Par la suite, au sommet de Nice, la Commission a lancé une large réflexion sur la gouvernance européenne de l'avenir et l'approfondissement de la démocratie en Europe.

L'usage que je fais du mot « gouvernance » est beaucoup plus large que ce que propose la Banque mondiale. On y trouvera bien sûr, comme dans les principes de « bonne gouvernance », les exigences élémentaires de la démocratie que sont l'accès à l'information, le devoir des gouvernants de rendre compte afin que les citoyens aient prise sur les décisions qui les concernent directement au plus proche de leur vie quotidienne. Je partage aussi l'attention portée par l'Union européenne à la perception des principes et aux pratiques effectives, le cadre juridique et institutionnel proprement dit

6. Com 428, Bruxelles le 25/07/2001, « Livre blanc sur la gouvernance européenne », 2000.
7. J. Hergenhan, « Quelle gouvernance pour l'Union européenne après Nice ? » in *Eurocities magazine*, n°13, 2001.

étant inséparable, en amont, des représentations que se font les acteurs et, en aval, de la pratique réelle des institutions. Je récuse, en revanche, une vision purement managériale de la société comme je récuse l'illusion de recettes de bonne gouvernance qui garantiraient en tout point de la planète, à partir d'un modèle inséparable de l'économisme dominant, la bonne gestion des affaires publiques et, au-delà, la cohésion et l'épanouissement des sociétés.

Toutefois, si je ne crois pas aux recettes, je suis arrivé à l'idée qu'il existe des principes communs de gouvernance, un cadre de pensée qui permet à toute société de disposer d'une sorte de cahier des charges commun à partir duquel chacun invente, selon ses racines historiques, son propre modèle et ses propres pratiques.

Introduire cet « ancien nouveau concept », c'est s'obliger à porter sur les régulations sociales un regard plus large, plus englobant, plus articulé qu'on ne le fait d'habitude. La gouvernance englobe les notions de législation, de droit, de politique, d'institutions et de gestion publiques mais elle s'intéresse surtout à la manière dont les choses fonctionnent en réalité et cette manière tient à la fois, en amont des institutions, aux représentations que se fait la société du pouvoir ou aux conditions dans lesquelles une communauté s'institue ; en aval, au détail du fonctionnement des procédures, à la mentalité et aux enjeux de ceux qui les font fonctionner, à la pratique des relations entre les agents de la fonction publique et les citoyens, aux formes de coopération qui se nouent ou ne se nouent pas entre les acteurs, à la façon dont s'organise la société en corporations, communautés, associations. La compréhension de la gouvernance fait alors appel à l'histoire, à la culture, aux sciences politiques et au droit

administratif bien sûr, mais aussi à la sociologie des organisations. Ainsi, à cette première étape, la gouvernance n'est pas un fait nouveau, une manière neuve de concevoir et gérer l'action publique, mais plutôt un regard nouveau sur une réalité préexistante.

Les grandes questions de la gouvernance sont éternelles. Faire vivre ensemble, dans la paix intérieure et extérieure et la prospérité durable, des millions de femmes et d'hommes partageant un même territoire. Assurer l'équilibre entre les sociétés humaines et leur environnement. Gérer sur le long terme les ressources naturelles, rares et fragiles. Garantir l'autonomie, la liberté de pensée et d'action des personnes tout en préservant la justice sociale, la cohésion et l'intérêt commun. Offrir à chacun, pris individuellement, et à la communauté tout entière les plus grandes opportunités d'épanouissement. Permettre le développement des sciences et des techniques sans se laisser emporter par le vertige de leur puissance. Assurer à tous les conditions d'une vie digne. Reconnaître la diversité et la richesse des cultures et des traditions tout en les faisant participer à l'unité et à la cohésion de la société dans son ensemble. S'adapter aux évolutions du monde, tout en gardant son identité.

Avec des termes variables selon les époques, ces objectifs et ces équilibres sont la raison d'être de l'exercice du pouvoir et les fondements d'un sage gouvernement. C'est la conscience des intérêts vitaux de la société qui a, de tout temps, justifié l'exercice de l'autorité. C'est aussi, au-delà des lois et de la qualité des politiques suivies, la capacité des gouvernants à poursuivre ces objectifs avec désintéressement, sagesse et compétence qui les a rendus légitimes aux yeux du peuple. Chaque société, chaque grande civilisation a donné naissance

à une tradition spécifique de la gouvernance. Les traditions ont traversé les siècles et survécu aux révolutions politiques. La Chine, la Russie, l'Europe latine, l'Europe anglo-saxonne et germanique, le monde musulman, pour ne citer que quelques-uns, ont donné naissance à des styles particuliers de gouvernance. La plupart des préambules de Constitutions font référence, avec une terminologie variable selon les lieux, les cultures et les époques, à ces grands objectifs de la gouvernance.

C'est alors qu'intervient la deuxième étape, celle à laquelle je réserve dans ce livre l'expression de « révolution de la gouvernance ». Fruit d'une histoire, d'une culture et de traditions bien ancrées, traduite par des codes, des institutions et des règles qui sont autant de garanties de la stabilité et de la continuité des sociétés, la gouvernance est par nature et par vocation un système d'évolution lente. Ce ne sont pas, dans ce système, les organisations et le droit qui évoluent le plus lentement mais les représentations, les formes de pensée et les corps sociaux qui les incarnent. Comment ce système évolue-t-il quand il est confronté à une évolution rapide de la société ? Comme tout système, il commence par chercher à s'adapter sans se remettre en cause dans ses fondements, au prix en général d'une complexité toujours croissante, jusqu'à ce que s'impose une révolution, un retournement, non le remplacement du système par un autre complètement inédit mais un ré-agencement des éléments préexistants autour de principes nouveaux qui leur redonnent une nouvelle lisibilité, un nouveau sens, une nouvelle cohérence. Les analogies sont à rechercher dans l'histoire des sciences plutôt que dans celle des mouvements sociaux. La gouvernance, telle que nous la connaissons actuellement, me rappelle quand nous

la contemplons dans son ensemble, de l'organisation des villes ou des territoires locaux à la gestion de la planète, au système astronomique dérivé de Ptolémée juste avant la révolution copernicienne. Les instruments optiques permettaient alors d'intégrer de nouvelles observations qui ne « collaient » pas avec le modèle de la rotation du soleil et des astres autour de la terre. Ce modèle fut donc compliqué à l'extrême pour intégrer, de force si l'on peut dire, les découvertes. Jusqu'au moment où l'hypothèse de Copernic – c'est en fait la terre qui tourne autour du soleil – vint par un changement de regard proposer un nouveau système explicatif simple et cohérent.

Je pense qu'il en est de même pour la gouvernance. Les évolutions que nous avons vécues depuis cinquante ans ont créé une situation radicalement nouvelle. Les interdépendances ont changé d'échelle, la nature de l'économie a changé, l'interaction entre les différents problèmes est devenue la règle, la révolution de l'information a bouleversé aussi bien les processus de production que les conditions d'accès au savoir ou l'exercice de la démocratie, la question des équilibres écologiques planétaires est devenue centrale ; de nouveaux acteurs globaux sont apparus, l'affrontement entre capitalisme et communisme a provisoirement pris fin. Des mutations gigantesques nous attendent, comparables en ampleur au passage du Moyen Age au monde moderne. La capacité de nos sociétés à concevoir et à conduire ces mutations sera décisive pour l'avenir. Y sommes-nous prêts ? Notre gouvernance actuelle, à tous les niveaux, est-elle adaptée à ces défis nouveaux ? Personnellement, je ne le crois pas. Comme le montre l'exemple de l'État et du droit international, nous continuons à vouloir penser le monde de demain avec les

idées d'hier et nous prétendons le gérer avec les institutions d'avant-hier.

Nos systèmes institutionnels ressemblent tout à fait au système de Ptolémée à sa phase finale. Au plan local et régional nous empilons des institutions et des niveaux intermédiaires qui se concurrencent et se neutralisent plus qu'ils ne se complètent. Au plan national nous ajoutons chaque année de nouveaux dispositifs transversaux qui ne parviennent pas à transformer le mode de fonctionnement sectorisé des administrations. Au plan mondial nous multiplions les objectifs et les instances chargées de les atteindre sans qu'aucune d'elles n'en ait véritablement les moyens et sans hiérarchie des normes et des règles.

D'où la nécessité d'une révolution copernicienne, d'un changement de regard et de point de vue qui permette le réagencement du système tout entier. Cette révolution, et c'est le propos du livre de le démontrer puis d'en dégager les principales conséquences, s'opèrera autour de l'idée de relation. La gouvernance actuelle, à l'image de la science et du système de production, est fondée sur le découpage, la séparation, la distinction. Séparation des compétences, chaque niveau de gouvernance exerçant les siennes de façon exclusive. Séparation des domaines, chacun d'eux étant pris en charge par une instance sectorielle. Séparation des acteurs dont chacun, notamment les acteurs publics, a son propre domaine de responsabilité. Séparation entre l'homme et la nature, entre l'économique et le social. Ce principe se retrouve à un niveau plus fin dans le fonctionnement des institutions publiques avec la séparation du politique et de l'administratif, de la direction et de l'exécution, de la mise en œuvre et de l'évaluation. L'obsession de la clarté, qui part du louable

souci de distinguer les pouvoirs et de préciser les responsabilités, devient contre-performante quand les questions sont liées entre elles, quand aucun problème ne peut être traité séparément des autres, à un seul niveau et par un seul acteur. J'en suis donc arrivé à la conclusion que la gouvernance de demain ne devait plus ignorer les relations mais les mettre au contraire au cœur de la conception du système.

J'ai aussi constaté combien était profonde l'analogie entre la crise actuelle de la gouvernance et celle de nos modèles de développement. De même que la gouvernance sépare les fonctions, le modèle dominant de développement se divise en filières verticales, ne parvient pas à se penser comme un système interconnecté et participant au fonctionnement de la biosphère. Si les ressources naturelles étaient infinies, s'il était possible de découper la planète en autant d'écosystèmes autonomes qu'il y a d'États, nous pourrions rêver de faire machine arrière, d'en revenir à la juxtaposition de sociétés autonomes liées entre elles par des relations diplomatiques. Ce retour en arrière n'est évidemment pas possible.

Même analogie avec les systèmes d'enseignement et de recherche. Nous avons pensé que la spécialisation était la condition du progrès. Mais de quel progrès ? Le défi est au contraire aujourd'hui de relier entre elles les connaissances de toutes natures et de toutes origines pour apprendre à traiter les problèmes complexes.

Que peut être une gouvernance réorganisée autour de la prise en compte des relations ? Comment passer du vœu pieux à sa réalisation concrète ? La diversité des situations, d'une culture à l'autre, d'un niveau de gouvernance à l'autre, n'interdit-elle pas de rêver à des principes communs applicables à tous sauf à tomber dans les « recettes de bonne

gouvernance » que je récuse par ailleurs ? Comment cette révolution peut-elle survenir une fois notées l'extraordinaire inertie et la capacité de résistance des systèmes en place ? Je m'efforcerai, tout au long du livre, d'éclairer ces différentes questions, me bornant ici à en indiquer les pistes.

La première découle très directement de la méthode et de l'itinéraire que j'ai suivis depuis plusieurs décennies pour parvenir à ces conclusions d'une désarmante simplicité. Longtemps fonctionnaire en France, au sein du ministère de l'Équipement, j'ai pu voir l'État fonctionner de l'intérieur et j'ai compris, avant que le concept de gouvernance ne soit « mis sur le marché », qu'on devait aborder la gestion publique comme un tout et que, pour reprendre une des expressions favorites de Michel Rocard, « le diable gît dans les détails », que l'on appréhende beaucoup mieux la réalité de la gouvernance par sa pratique quotidienne que par des traités de science politique. Avec mon ami André Talmant nous avons alors compris que ce serait en nous efforçant de raconter, de formuler et de modéliser ce que nous vivions comme praticiens de l'action publique que nous pourrions rendre compte au mieux de la réalité de la gouvernance ; or nous en constations la crise profonde. Nous en venions, malgré notre profond attachement à l'action publique, à douter parfois de la pertinence de son mode d'exercice. Nous nous sommes progressivement trouvés dans la situation de maçons chargés de réparer l'édifice et découvrant que sa structure même était en cause. Et c'est ce qui nous a conduits à écrire *L'État au cœur*.

L'histoire aurait pu en rester là, demeurer une réflexion de fonctionnaires français sur leur métier, mais il se trouve qu'après un passage rapide en grande entreprise, qui m'a permis de repérer analogies et différences entre les deux mondes, j'ai

pris en 1986 la direction d'une fondation internationale de droit suisse, la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme[8]. Elle m'a permis de me confronter aux réalités de la gouvernance dans plusieurs continents et à différentes échelles. Au début des années quatre-vingt-dix j'ai pris conscience du fait que l'on assistait à une crise de la gouvernance qui dépassait largement la crise de l'État français et que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, c'était le système de pensée lui-même qui en était responsable. Agissant occasionnellement comme consultant ou conseiller en management public, du niveau local au niveau mondial, j'en étais venu à m'attendre, de façon de plus en plus précise, aux dysfonctionnements que j'y rencontrerais, signe qu'il s'agissait de constantes structurelles liées à un mode de pensée.

A cette époque également j'ai pu constater que l'analyse comparative de situations très différentes permettait de dégager des principes communs susceptibles de guider la recherche de solutions qui, elles, devaient être à chaque fois spécifiques. Cette découverte, somme toute banale, s'est révélée, comme on le verra au cours de l'ouvrage, d'une grande portée. Il en découle en effet une philosophie nouvelle pour la gestion des relations entre niveaux de gouvernance. Où l'on déduit que la gouvernance est l'art de trouver la traduction, adaptée à chaque réalité spécifique, de principes communs.

Einstein disait que « le plus incompréhensible, c'est que le monde soit compréhensible » et que l'on puisse rendre compte d'une infinie diversité de phénomènes à partir de quelques lois simples. Ne pourrait-il en aller de même pour

8. Site de la fondation : www.fph.ch.

une réalité aussi complexe et aussi ancrée dans l'histoire de chaque société que la gouvernance ? Ma réponse est oui, à condition de ne pas en rester aux formes concrètes mais de rechercher les principes communs qui sous-tendent ces formes.

J'ai été encouragé à poursuivre dans cette voie par le fait que des éditeurs étrangers se soient intéressés à la traduction de l'*État au Cœur* en espagnol, portugais, arabe et chinois. Signe qu'une histoire, pourtant si typiquement française, pouvait leur parler parce qu'ils y voyaient des analogies profondes avec ce qu'ils observaient dans leur pays. Ce sont les travaux menés dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire [9] qui ont achevé de me convaincre. Dynamique citoyenne internationale, l'Alliance est née en 1994 de l'intuition que nous aurions à conduire, au cours des prochaines décennies, de profondes mutations et que les grands pouvoirs constitués, tant politiques qu'économiques, n'étaient pas prêts à les concevoir. Dès lors, c'est aux simples citoyens de se relier et de s'allier pour en prendre l'initiative. Un retour aux sources de la démocratie en quelque sorte, à ceci près que cette démocratie là se réfère non à une société déjà instituée mais à une communauté mondiale à inventer et à construire. Ayant participé à la naissance et au développement de l'Alliance j'en ai vécu les élans et les contradictions. L'un des défis méthodologiques majeurs était d'identifier, de caractériser les mutations dont nous pressentions le caractère inéluctable puis de dégager des perspectives et des propositions qui soient à l'échelle de ce changement

9. Site de l'Alliance : www.alliance21.org.

d'être. Problème typique, commun à la gouvernance, à la recherche scientifique et à l'organisation du système productif : se partager les tâches pour avancer, chacun dans son domaine d'intérêt, de compétence et d'expertise, tout en ne perdant pas de vue les relations entre les parties, qui seules donnent leur sens à l'ensemble. C'est ainsi qu'une soixantaine de chantiers thématiques ont été lancés au sein de l'Alliance.

Cet effort, mené de 1996 à 2001, a donné naissance à autant de cahiers de propositions, de profondeur et de qualité inégales mais constituant un corpus significatif d'analyses, de réflexions, de propositions [10]. Je me suis vite aperçu que, quel que soit le sujet du cahier, de l'eau à l'économie solidaire, de l'éducation au commerce, de la gestion des territoires à la science, des médias à la finance, les deux questions de la gouvernance et de l'éthique revenaient de manière entêtante, nous révélant d'une part qu'elles étaient inséparables, ce que j'avais sous-estimé jusqu'à présent, et d'autre part que la « révolution de la gouvernance » était au cœur de toutes les autres mutations.

Le travail sur les cahiers de proposition m'a aussi permis de comprendre le rapport entre révolution de la gouvernance et réforme de la pensée économique. La grande force de la pensée libérale est de se présenter comme une théorie intégrée qui rend compte aussi bien des mécanismes régissant les désirs individuels que des modes de fonctionnement de la

10. L'ensemble des cahiers de propositions est téléchargeable en français, anglais et espagnol sur le site web de l'Alliance (www.alliance21.org). On peut se les procurer en français en format papier ou sous forme de CD-Rom les regroupant tous, aux Éditions Charles Léopold Mayer.

société dans son ensemble. Or, cette capacité d'intégration est le rêve secret des sciences sociales, ce dont elles espèrent tirer leur statut même de science, depuis qu'Isaac Newton a montré que la chute des pommes et la course des planètes relevaient d'une seule et même loi de gravitation. Maintenant que la chute du communisme a laissé la théorie libérale sans rivale, nous en voyons le caractère réducteur et les dangers mais ce n'est pas suffisant pour être capable de lui opposer une alternative ayant la même capacité intégratrice. On peut constater l'analogie entre la recherche au plan local d'une gouvernance plus « participative » et celle d'une économie plus solidaire et plus coopérative. Dans les deux cas l'accent est mis sur la gestion des relations. Ces recherches restent anecdotiques et marginales si elles ne quittent pas le plan local. Elles prennent en revanche toute leur valeur si elles apparaissent comme la première marche d'un édifice d'ensemble qui articule, au plan de la gouvernance, les différents niveaux de compétence et, au plan de l'économie, les différents niveaux d'échange. Cette intuition n'en est qu'à un stade exploratoire mais elle me paraît extraordinairement féconde en rapprochant et en unifiant les différents champs de régulation politique, culturelle, économique et sociale.

Les chantiers de l'Alliance ont aussi permis de travailler en parallèle, de façon plus approfondie que je ne l'avais fait jusqu'alors, sur la gouvernance à différents niveaux : la gestion locale, l'État, l'intégration régionale, la gouvernance mondiale. Je ne pouvais pas, dès lors, manquer de m'apercevoir combien les principes développés pour chacun d'eux se ressemblaient et se nourrissaient mutuellement. C'est ainsi, par exemple, que se sont trouvées confirmées l'importance de la coopération entre niveaux de gouvernance, la place centrale

de la gestion des territoires locaux (« briques de base »), la nécessité de séparer pouvoir de proposition et pouvoir de décision ou encore la différence entre légitimité et légalité. Ces découvertes m'ont permis de parler avec plus d'assurance de principes communs de gouvernance et de les énoncer [11].

L'Assemblée mondiale de citoyens organisée en décembre 2001 par l'Alliance et la Fondation avec l'appui du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a couronné cet itinéraire. Réunissant des participants de toutes les régions du monde et de tous les milieux, elle offrait l'occasion unique de confronter les points de vue sur les défis auxquels nous aurions à faire face ensemble au cours du siècle. Cette assemblée était en soi une expérience inédite de gouvernance, l'exploration de nouvelles formes de démocratie où l'enjeu fut de découvrir ce qui nous unissait par delà nos différences, par une dialectique de la diversité et de l'unité au cœur même de l'art de la gouvernance. L'Assemblée a confirmé, au passage, que les outils et méthodes, loin d'être de simples accessoires techniques du débat démocratique, en sont au contraire le fondement [12].

Une fois encore, à l'issue de l'Assemblée, l'éthique et la gouvernance se sont montrées les priorités communes. L'Assemblée a également confirmé que ce qui était en jeu, plus largement, c'était l'émergence progressive, tâtonnante, d'un autre modèle de vie, de développement et de régulation,

11. *Principe de gouvernance*, Cahier de propositions de l'Alliance, version française aux Éditions Charles Léopold Mayer, 2003.
12. La méthode utilisée est décrite sur le site web de l'Alliance et dans le CD-Rom. Voir aussi V. Calame – P. Calame (2002) « Citoyenneté et stratégies de changement ».

irréductible à ceux, libéral ou communiste, qui ont constitué les principales références et qui ont structuré le débat politique tout au long du XXe siècle.

Une fois admise la nécessité d'une « révolution de la gouvernance », puis montré la possibilité d'en définir les grandes lignes et les principes communs, la question se pose de la manière de la conduire. On notera dans cet ouvrage que je m'attache plus à la recherche de convergences qu'à la mise en scène des divergences, aux perspectives de changement plutôt qu'aux luttes pour le faire survenir. Ce n'est pas, bien au contraire, que je mésestime l'ampleur de la tâche ou la nécessité impérieuse d'un engagement collectif des citoyens pour l'entreprendre et la mener à bien, mais c'est que je crois essentiel de ne pas se tromper de nature et de forme de combat. Comme l'illustre l'expérience de l'Assemblée mondiale, quand la communauté elle-même n'est pas instituée, la priorité politique est bel et bien de construire les raisons du « vivre ensemble » et non de mettre en scène les désaccords. J'irai même plus loin : la réflexion sur la révolution de la gouvernance nous oblige à revisiter notre propre histoire. Le modèle des révolutions des XVIIIe, XIXe et XXe siècles a fini par nous donner l'illusion que les seules transformations profondes, au moins dans le domaine de la gouvernance, étaient d'ordre social et politique. En réalité, si les révolutions politiques substituent aux classes dominantes d'autres classes dominantes, si elles bouleversent souvent les institutions, elles laissent souvent inchangés les représentations et les modes d'exercice du pouvoir. Les révolutions dans le domaine des idées, des techniques et des cultures sont peut-être autrement décisives, qu'il s'agisse de l'idée que nous nous faisons du monde, des rapports entre l'individu et la société, et entre la société et le reste de la biosphère. La révolution de la gouvernance est de cet ordre-là. Si l'on admet qu'elle participe à des changements comparables à ceux qui ont fait passer du Moyen Age au monde moderne, c'est dans ces changements qu'il faut chercher des références, en acceptant l'action dans la durée.

Je décris dans ces pages ce que j'appelle les prémices d'une révolution de la gouvernance. Tous ces mouvements, ces innovations, ces recherches montrent que le levain travaille la pâte, que partout dans le monde des diagnostics de même nature conduisent à des tentatives allant dans le même sens. Les théoriciens des stratégies de changement, même si leur domaine d'excellence et leur champ d'expérience sont plus limités puisqu'ils portent sur l'entreprise, soulignent qu'il n'y a pas de changement possible sans prise de conscience, par les acteurs eux-mêmes, d'un état de crise. Moi-même, avec André Talmant, avons souligné dans *l'État au cœur* que toute réforme de l'État qui ne part pas du besoin de sens de ses agents les plus modestes est vouée à l'échec. Je crois pouvoir dire que la conscience de crise, l'implosion de la démocratie représentative, la perte de légitimité des gouvernants, la quête de sens des acteurs sont présents. Mais le monde reste cloisonné. Chacun innove, cherche dans son coin et se heurte, à un moment ou à un autre, à l'inertie des pouvoirs et des institutions. En proposant les grandes lignes d'une révolution de la gouvernance, je n'aspire qu'à contribuer à décloisonner les efforts et les acteurs, à montrer qu'ils s'inscrivent, sans toujours le savoir, dans des perspectives communes, ainsi qu'à les conforter dans leur lutte.

Mon itinéraire et la manière dont je suis arrivé aux conclusions exposées dans ce livre font, je l'avoue, beaucoup plus de place à l'expérience et au dialogue qu'aux lectures. Ce n'est

pas un parti pris d'anti-intellectualisme ; si je ne croyais pas à la vertu des mots et des idées je n'aurais écrit ni ce livre ni les autres. C'est plutôt un choix de méthode. La gouvernance étant un art plutôt qu'une science (idée sur laquelle je reviendrai à plusieurs reprises), sa connaissance repose avant tout sur une approche « clinique » : ce ne sont pas des expériences de laboratoire qui font avancer mais la confrontation de « cas ». C'est la diversité même des cas abordés qui donne sa valeur à la théorie qui parvient à en rendre compte. Chaque cas est une histoire totale où acteurs, idées et situations sont indissolublement mêlés, et cette démarche clinique s'inscrit mal dans des catégories prédéterminées de la connaissance.

A ce choix de méthode s'ajoute le choix de vie ; dans les changements en cours, qu'il s'agisse de la gouvernance en Afrique, de la construction européenne, de la réforme de la gouvernance mondiale ou de la lutte contre l'exclusion en France, je me sens partie prenante, acteur et pas seulement observateur. La résistance au changement, les partenariats et les alliances possibles, je les éprouve plus que je ne les décris. Je ne crois pas que l'on puisse comprendre si on n'a pas cherché à transformer car c'est dans la résistance au changement que s'exprime la structure profonde d'un système. Ce cheminement m'amène à multiplier les dialogues lesquels, par le truchement d'intermédiaires en chair et en os, m'imprègnent de l'évolution des idées. Aussi, mon incapacité à aligner une copieuse et savante bibliographie en fin d'ouvrage, les références fréquentes à des textes que j'ai écrits ou des aventures auxquels j'ai personnellement participé ne devraient pas être interprétées comme de l'arrogance, de l'ingratitude ou comme l'enfermement dans une pensée autoréférentielle mais plutôt comme la conséquence même d'un choix méthodologique. Je suis conscient que les conclusions auxquelles je parviens n'existeraient pas sans les contributions d'innombrables praticiens et intellectuels ; que je ne sache pas, en général, établir leur carte d'identité n'enlève rien, bien au contraire, à ma dette à leur égard.

Je me bornerai donc, pour terminer, frémissant d'avance à l'idée qu'à peine le livre mis sous presse je prendrai conscience d'un oubli inexcusable, à citer quelques noms qui me viennent à l'esprit et à l'égard desquels ma dette est particulièrement nette :

Pierre Veltz, Loïc Bouvard, Paul Maquet, Ina Ranson, Mathis Wakernagel, Suren Erkman, Jean-Marc Du ez, France Joubert, Matthieu Calame, pour une réflexion renouvelée sur le territoire, sa place dans une économie mondialisée, la gouvernance locale, l'écologie territoriale.

Téolinda Bolivar, Joël Audefroy, Enrique Ortiz, Jean-Pierre Elong M'Bassi, Sidiki Daff pour leur contribution à la réflexion sur les rapports entre pouvoirs publics et habitants qui a joué un si grand rôle dans l'émergence du principe de subsidiarité active.

Larbi Bouguerra, Alain Ruellan, Benjamin Dessus, Michel Merlet, qui dans les domaines de l'eau, des sols et de l'énergie m'ont aidé à comprendre l'intérêt de l'approche de la gouvernance des « ressources naturelles ».

Ousmane Sy, André Talmant, Pierre Judet, qui ont contribué à ma réflexion sur la réforme de l'État, Yu Shuo qui m'a entrouvert les portes de l'univers chinois.

Jean Designe, Sandro Guiglia qui ont élargi ma compréhension du droit.

Edith Sizoo et André Levesque avec qui j'ai partagé beaucoup sur l'éthique.

Edgar Morin et Patrick Viveret qui m'ont éclairé sur l'évolution de la démocratie.

Michel Rocard, Anne Simon, Karine Goasmat, Claire Mandouze avec qui nous avons mené la réflexion si enrichissante sur la coopération européenne.

Georges Berthoin, Jérôme Vignon et Marjorie Jouen qui m'ont aidé à comprendre l'histoire et les défis de la construction européenne elle-même et leur contribution à une compréhension d'ensemble de la gouvernance.

Stéphane Hessel, Kimon Valaskakis, Bertrand de la Chapelle, Paul Tran Van Tinh, Laurence Tubiana qui m'ont guidé dans l'approche de la gouvernance mondiale.

Jean Freyss et Valéry Garandeau qui m'ont aidé à situer mes réflexions dans le champ des débats actuels ; Djamila Zemmari qui a inlassablement décrypté bandes magnétiques et gribouillis du manuscrit.

Vincent Calame avec qui j'ai conçu les outils de représentation cartographique décisifs pour esquisser une synthèse des travaux de l'Alliance lors de l'Assemblée.

L'équipe de la FPH, le réseau DPH et tous ceux qui se reconnaissent dans l'Alliance pour un Monde responsable pluriel et solidaire, qui ont apporté à cette réflexion une immense diversité de regards et d'expérience.

Michel Sauquet sans l'amicale insistance de qui je n'aurais pas mis le livre en chantier.

Paulette Calame, enfin et surtout, qui m'a soutenu, accompagné, poussé à chaque pas de l'aventure.

***

Le livre comporte deux parties.

La première partie est consacrée aux constats. Elle montre d'abord la crise généralisée de nos modes actuels de gouvernance, déphasés par rapport à la rapidité d'évolution des sociétés et incapables en apparence de se réformer en profondeur faute de volonté, d'opiniâtreté, de perspectives claires et de stratégies de changement (chapitre 1). Puis j'énumère les conditions préalables à une révolution de la gouvernance – les prémisses – et les multiples signes de cette révolution engagée un peu partout – les prémices (chapitre 2).

La seconde partie expose les principes communs d'une gouvernance fondée sur les relations. Ces principes sont regroupés selon six chapitres : l'institution de la communauté et les fondements éthiques de la gouvernance (chapitre 1) ; les relations entre niveaux de gouvernance et le principe de subsidiarité active (chapitre 2) ; les relations entre l'action publique et le marché (chapitre 3) ; les relations entre la puissance publique et les autres acteurs (chapitre 4) ; la place des territoires locaux dans la gouvernance (chapitre 5) ; l'ingénierie institutionnelle (chapitre 6).

I.

LE DÉPHASAGE DE LA GOUVERNANCE ACTUELLE ET LES FERMENTS D'UN RENOUVEAU

La gouvernance telle que nous la connaissons actuellement, centrée sur l'État et les services publics, est attaquée de toutes parts. Elle semble décidément déphasée à l'égard de la société présente et plus encore à l'égard des défis qui nous attendent. Elle est en crise.

Peut-on affirmer cela de façon aussi péremptoire et aussi générale alors que les situations sont extrêmement diverses, qu'il s'agisse de la place réservée à l'action publique dans la société, du rôle respectif des différents niveaux de gouvernance depuis les confédérations ou fédérations qui privilégient les communautés locales jusqu'aux pays de forte tradition centralisatrice, ou qu'il s'agisse de l'ancienneté des traditions de l'État ? Comment parler dans les mêmes termes de la crise de la gouvernance en Chine, en Afrique, en Europe, en Inde, en Amérique quand tant de différences existent entre les systèmes mis en place ? Je prends le risque de le faire, quitte à simplifier le propos à l'extrême.

Toutes les crises n'ont ni la même forme, ni la même ampleur mais tous les systèmes sont également ébranlés par les évolutions de la société. Prenons l'exemple de l'État. On peut observer, toujours en caricaturant, quatre formes d'État dans le monde : les États développeurs qui jouent ou ont joué un rôle majeur dans le développement économique et social du pays ; les États gestionnaires qui se bornent à organiser les

services publics et à fixer les règles du jeu de la vie économique ; les États rentiers où une élite liée aux cercles de pouvoir politique, économique et militaire tire une rente des ressources nationales, notamment naturelles, quitte à en redistribuer une partie à ses clients ; les États prédateurs où le seul projet du clan au pouvoir est de tondre la bête au plus vite. Avec des situations aussi contrastées, on ne peut parler de LA crise de l'État. Et pourtant ces quatre types d'État sont confrontés à des crises qui ont des sources communes. C'est le travail sur plusieurs continents et à différentes échelles de la gouvernance qui m'a convaincu de ces points communs.

De même, j'ai observé partout des ferments de renouveau. Il peut paraître tout aussi arbitraire de tirer de ces éléments disparates un panorama d'ensemble, d'en dresser un portrait type où l'on ajuste vaille que vaille une oreille chinoise et l'autre américaine, un œil italien et l'autre indien, une bouche africaine, un nez brésilien et un menton coréen. J'en ai là aussi pris le risque, convaincu à l'usage qu'il s'agissait bien de mouvements procédant de constats et d'intuitions semblables.

Le premier chapitre s'efforce de décrire les grandes causes de déphasage de la gouvernance actuelle. J'y vois deux sources complémentaires. D'un côté la rapidité de l'évolution des sociétés, ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation, a radicalement changé l'échelle et la nature des problèmes, tandis que les systèmes de régulation n'ont pas suivi au même rythme. De l'autre, les sociétés elles-mêmes se sont transformées et les modèles classiques de la démocratie et de l'action publique ne correspondent plus aux besoins de l'époque. Il y a donc crise des échelles, des objets et des méthodes. La crise s'est aggravée parce que les politiques de réforme,

mal conçues et mal conduites, n'ont pas donné les effets espérés.

Les critiques à l'égard de l'État et de l'action publique qui, prises ensemble, constituent la contre-révolution libérale, ont succédé au triomphe des politiques keynésiennes, au progrès de l'État providence et à la foi dans l'État pour conduire des politiques de développement. Les attaques ont toujours porté simultanément sur les faiblesses de l'action publique et sur l'incapacité à la réformer. En gros, la justification du démantèlement de l'État se trouve dans le fait qu'il n'est pas possible d'en amender les pratiques. Cependant, en même temps, il est impossible de séparer le déclin de la puissance publique de la crise de la politique et de la démocratie. Une des grandes faiblesses de la révolution libérale est de prétendre à la fois abaisser l'État et exalter la démocratie. Enfin, le débat s'est trouvé obscurci plus que clarifié par la manière dont la guerre froide a radicalisé les positions des uns et des autres, au mépris de la diversité des situations, pour opposer bloc contre bloc.

L'analyse du déphasage de la gouvernance actuelle s'organise autour de cinq thèmes :

1. Les révolutions scientifiques et techniques nous font entrer dans une ère nouvelle aussi bien par l'échelle des problèmes que par la nature ou par les modalités possibles d'exercice de la démocratie.

2. Faute de créer des régulations publiques adéquates, la mondialisation est abandonnée actuellement au marché. D'où la confusion fréquemment entretenue entre mondialisation et globalisation économique. Il est urgent de clarifier les concepts et les perspectives.

3. La démocratie est en crise. Au moment où en apparence

elle triomphe partout, elle se vide de sa substance faute de s'exercer aux bonnes échelles, de s'intéresser aux problèmes essentiels, de conduire sa propre réforme.

4. Les structures et les cadres de pensée de l'action publique sont inadaptés. Ils restent empreints de « taylorisme ». Leur fragmentation et leur culture les rendent peu aptes à traiter des problèmes complexes, à gérer les relations et les coopérations, à prendre en compte l'infinie diversité des situations.

5. Les perspectives et les stratégies de réforme, longtemps paralysées par la guerre froide, sont trop souvent velléitaires et peu efficaces. Leur échec a donné l'illusion que l'action publique n'était pas réformable.

Le second chapitre s'ouvre sur d'autres perspectives. Il montre que face à la crise qui vient d'être décrite le monde n'est pas figé. L'échec des réformes de la gouvernance n'est pas une fatalité, au contraire. Toutefois pour réussir deux conditions doivent être réunies :

1. Il ne suffit pas d'engager des réformes institutionnelles. Il faut « changer de lunettes » et questionner les fondements de la gouvernance actuelle même s'ils sont consacrés par une longue habitude. J'essaie donc de poser les prémisses, c'est-à-dire les conditions préalables, d'un retournement de la pensée.

2. Il ne faut pas inventer de toutes pièces un nouveau système mais partir de ce qui est déjà en mouvement, bref des prémices, des signes avant-coureurs d'une révolution de la gouvernance.

1. Une gouvernance déphasée qui peine à se réformer

Les révolutions scientifiques, techniques et économiques nous font entrer dans une ère nouvelle.

Les révolutions scientifiques et techniques ont introduit de profonds bouleversements dans les systèmes de production. Ils étaient autrefois fondés sur l'agencement de facteurs matériels de production : matières premières et machines. La réduction très rapide des coûts de transport puis la révolution informatique et celle des systèmes d'information ont conduit à réduire l'importance accordée à la proximité physique des matières premières et des grands réservoirs de travail manuel. On assiste à ce que certains appellent la « dématérialisation de la technique ». La maîtrise de l'agencement des savoirs, des savoir-faire et des réseaux d'information est devenue décisive dans le processus économique lui-même. Il en est résulté des possibilités nouvelles de délocalisation des activités de fabrication proprement dites, en

même temps qu'une diminution de la part de cette fabrication dans l'ensemble de la valeur ajoutée.

Le rapport de l'économie au territoire s'en est trouvé profondément transformé. La régulation de l'économie nationale et l'organisation des rapports de force et d'intérêt des différents groupes sociaux avaient joué un rôle central dans la pensée sur les régulations politiques. Elles ont perdu beaucoup de leur importance face à une « économie-monde ». Et la substitution de capital intellectuel et d'automatismes au travail manuel a fait qu'aux rapports de domination se sont ajoutés des rapports d'exclusion : pour faire court, les riches ont de moins en moins besoin des pauvres. Les questions d'emploi et de cohésion sociale s'en sont trouvées profondément transformées.

Dans la gestion des échanges, la place de la monnaie a elle-même beaucoup évolué. Ce ne sont plus nécessairement les mêmes outils qui servent d'unité de compte, d'étalon de valeur, de moyen concret d'échange. L'action régulatrice sur la monnaie n'est pratiquement plus qu'aux mains des États-Unis, faisant disparaître une autre prérogative de la souveraineté nationale.

L'accroissement des capacités de production a été tel que le problème de l'augmentation de la production devient parfois moins important que celui de la redistribution des biens produits. Le cas le plus évident est celui de la faim dans le monde. Elle ne dépend plus de l'augmentation globale de la production agricole mais de la localisation dans l'espace de cette production et des capacités techniques, sociales et politiques de sa distribution équitable.

Le développement matériel que nous avons connu en Occident depuis deux siècles s'est fait au prix d'un prélèvement

massif de matière et d'énergie sur les ressources limitées et faiblement renouvelables de la biosphère, au bénéfice d'une minorité de la population mondiale. Ce développement s'est effectué pendant longtemps selon un modèle « pionnier », dont le modèle culturel américain est le paradigme. Il est fondé sur la marche vers l'Ouest, c'est-à-dire sur la conquête de nouveaux territoires et de nouvelles ressources en matières premières. Dans ce modèle, l'humanité a l'illusion de fonctionner à l'intérieur d'un système ouvert où les ressources sont inépuisables et où l'on peut rejeter sans risque les sous-produits de l'activité humaine dans la biosphère. Les filières de production s'organisent indépendamment les unes des autres selon un modèle « vertical ». Ce modèle ne correspond plus aux enjeux et aux contraintes de notre temps. Il faut penser l'activité humaine à l'intérieur d'un système écologique plus fermé : les procédés industriels doivent devenir plus intégrés pour permettre que les sous-produits de l'un soient la matière première de l'autre, à l'image des écosystèmes eux-mêmes, et il faut, pour continuer à avancer, « dématérialiser » l'économie pour assurer plus de bien-être avec moins de prélèvements en matières premières et moins de déchets.

Pour l'instant, la délocalisation de l'économie et le maintien des logiques traditionnelles de la production ont continué à privilégier dans nos sociétés les filières verticales. Aux filières de production incarnées par les firmes multinationales et organisées à l'échelle mondiale correspondent des sociétés « en tuyau d'orgue » où certains milieux professionnels ont des liens de plus en plus forts avec leurs semblables à l'autre extrémité de la terre et des liens de proximité de moins en moins significatifs avec les autres milieux. Ces évolutions ont eu des conséquences culturelles et sociales considérables.

L'affaiblissement des liens avec la communauté de proximité a modifié le rapport entre l'individuel et le collectif et ce mouvement de dissociation s'observe dans tous les pays connaissant un développement économique rapide, y compris en Asie où les valeurs communautaires étaient réputées les plus prégnantes. Le sentiment d'appartenance ne peut plus se limiter au village ni au pays. Il se reconstruit de manière plurielle et plus élective à différentes échelles.

La croissance des interdépendances entre les êtres humains, entre les sociétés et avec la biosphère contraste avec le développement du sentiment de liberté individuelle et avec les revendications à l'autonomie. L'humanité, de par la puissance des outils qu'elle a développés, se trouve en responsabilité de sa propre destinée. Cela plaide en faveur de l'émergence progressive d'une société de contrat entre des acteurs responsables. En attendant, les systèmes de régulation majeurs et les grands corps intermédiaires, ceux qui créaient le sentiment de l'appartenance et de l'identité, qui assuraient la médiation entre les individus et le monde, qui construisaient les conditions de la démocratie, qu'il s'agisse des syndicats, des partis politiques, des États ou des Églises, ont perdu une grande partie de leur poids et de leur capacité de mobilisation au profit d'engagements plus diversifiés et plus mobiles.

Dans les pays riches, le changement démographique, la place plus limitée du temps de travail et l'évolution qui en est résultée du rapport au travail, la saturation en biens matériels introduisent une profonde transformation dans la forme des engagements et dans la nature des besoins. En même temps, le développement massif des systèmes d'information fait disparaître les monopoles informationnels d'antan. Face aux conséquences du développement des sciences et des

techniques, les citoyens ne sont plus prêts à « gober » n'importe quoi au nom de la modernité et du progrès. Ils ont pris conscience de la vanité de la démocratie si celle-ci n'offrait plus les conditions réelles de maîtrise du devenir collectif.

Cet ensemble de mutations de nature quantitative crée un changement qualitatif de même ampleur que le passage du Moyen Age au monde moderne, avec ce que cela implique de résistances, de décalages, de tâtonnements et d'apprentissages. D'où la double interpellation de la gouvernance : est-elle en mesure de se réformer, voire de s'inventer, pour être en phase avec la nouvelle réalité du monde ? Est-elle en mesure, comme c'est sa vocation, d'organiser les transitions nécessaires ?

Soit l'humanité parviendra à réaliser un saut qualitatif pour atteindre un nouveau degré de conscience et de développement, soit les rivalités, les convoitises, les identités, les prédations, les imprévoyances, les imprudences, les égoïsmes s'exaspéreront jusqu'à faire craindre le pire.

Cet enjeu central place la gouvernance dans une perspective radicalement nouvelle.

Faute de créer des régulations publiques adéquates, la mondialisation est abandonnée au marché

Une conscience d'humanité est en train d'émerger lentement et appelle à une véritable gouvernance mondiale.

Le concept d'humanité était d'ordre philosophique avant 1940. L'humanité est devenue sujet de droit à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale. Les crimes contre l'humanité justifient maintenant la création d'un Tribunal pénal international.

Le grand défi du XXIe siècle est de passer de la notion d'humanité à la réalité d'une communauté mondiale, capable de construire progressivement une entité politique dotée de nouvelles capacités de régulation. Les « citoyens du monde », au lendemain de la guerre, en avaient l'intuition, comme les pères fondateurs de l'ONU. Les premiers, par idéalisme, ont voulu aller tout de suite à un gouvernement mondial et leur mouvement s'est essoufflé. Les seconds, par réalisme, ont réduit « l'union des peuples de la terre » que l'on voulait construire à des institutions interétatiques ce qui, compte tenu de l'hétérogénéité radicale des États, a conduit à l'enlisement. Le gouvernement mondial n'est pas pour demain car les bricolages successifs pour adapter la gouvernance mondiale aux nouvelles réalités du monde ne sont pas à l'échelle des défis. Une nouvelle architecture est nécessaire, qui n'a pas encore émergé. En attendant, la mondialisation tend à se réduire à la globalisation économique.

On constate dans la presse, dans les discours, dans les débats un flou révélateur dans l'usage des mots. « Mondialisation » et « globalisation » sont utilisés indistinctement et, en anglo-américain, « globalisation » recouvre une grande diversité de phénomènes, d'Internet au commerce international en passant par la diffusion universelle de la culture américaine et l'effet de serre. Essayons donc de préciser le sens des deux mots.

La *mondialisation*, c'est la réalité et la conscience d'une communauté de destin de l'humanité, à la fois unie et profondément diverse. La conscience d'être ensemble sur le même bateau, une frêle biosphère dont toutes les parties se tiennent.

La globalisation économique, quant à elle, est la domination des relations marchandes sur toutes les sphères de la vie sociale,

Mondialisation et globalisation

La mondialisation et la globalisation sont souvent confondues. « La langue anglaise ne fait pas de différence entre mondialisation et globalisation : tout simplement parce que le premier terme n'apparaît pas dans son vocabulaire. « Mondial » se traduit par « worldwide » et qualifie, selon les cas, l'économie, le marché ou la concurrence, les circuits d'approvisionnement, de production ou de distribution. Le terme « globalisation » ou « globalization » couvre, sans distinction, tous les phénomènes, processus et interdépendances en voie de planétisation. En français, les termes « mondialisation » et « globalisation » sont souvent pris l'un pour l'autre » [1], mais certains auteurs, comme je le fais tout au long de ce livre, les distinguent.

Gérard Noiriel [2] définit la mondialisation comme un processus historique qui regroupe toutes les activités grâce auxquelles les différentes populations se sont graduellement rapprochées et ont noué des liens. Selon cette définition, ce phénomène s'inscrit dans un processus déjà ancien. Il aurait en fait connu trois phases. La première est la naissance et le développement de civilisations antiques. La deuxième phase se situe aux XVe et XVIe siècles avec la période des Grandes Découvertes. Enfin, la troisième phase débute au XIXe siècle avec la révolution industrielle.

Joseph E. Stiglitz, ancien vice-président de la Banque mondiale, insiste sur les facteurs de la mondialisation actuelle :

« Fondamentalement, c'est l'intégration plus étroite des pays et des peuples du monde qu'ont réalisée, d'une part, la réduction considérable du coût des transports et des communications, et,

1. J. Delcourt, « Mondialisation ou globalisation : Quelle différence ? », *Défis de la globalisation : Babel ou pentecôte ?,* sous la dir. de J. Delcourt et P. Woot de Trixhe, PUF, Louvain, 2001.
2. G. Noiriel, « L'historien face aux défis du XXIe siècle », www.forum.umontreal.ca, 2001.

d'autre part, la destruction des barrières artificielles à la circulation trans-frontières des biens, des services, des capitaux et des connaissances, et (dans une moindre mesure) des personnes. [...] La mondialisation est énergiquement propulsée par les firmes transnationales, qui font circuler par-dessus les frontières non seulement des capitaux et des produits mais aussi des technologies »[3].

Pour d'autres, « la mondialisation est un phénomène à la fois global et totalitaire : global, car elle vise l'extension à l'échelle du globe des seules activités génératrices de profit, et totalitaire, parce qu'elle absorbe toutes les sphères de l'activité humaine à des fins de consommation sans demander l'avis de personne »[4].

Zaki Laïdi insiste sur les cinq grands événements de ces quinze dernières années, autour desquels s'est construit la mondialisation : la libéralisation des marchés financiers, Tchernobyl, la chute du mur de Berlin, la naissance d'Internet et la conférence de Seattle. Pour lui : « Il faut comprendre que la mondialisation n'est pas une simple addition de séries statistiques sur le commerce et l'investissement, mais également une représentation du monde. La mondialisation est avant tout une phénoménologie du monde. Car les faits ne sont jamais indépendants du regard que l'on porte sur eux. A partir de là, on pourra donc définir la mondialisation comme l'entrée symbolique du monde dans l'intimité sociale et culturelle de chaque société, avec les effets en chaîne que cette proximité entraîne »[5].

Pourtant, parmi les cinq phénomènes cités, la libéralisation financière ressort de la globalisation, les autres de la mondialisation.

D'autres auteurs, différenciant les notions, insistent sur leurs effets.

3. J. E. Stiglitz, *La grande illusion*, Fayard, Paris, 2002.
4. E. Tassin, *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Le Pré aux Clercs, Paris, 2002.
5. Z. Laïdi, « La mondialisation comme phénoménologie du monde », *Projet* n°282, 2000.

« La mondialisation, interaction généralisée entre les différentes parties de l'humanité, provoque des tourbillons de croissances de toutes natures – scientifiques, technologiques, démographiques, économiques, des villes – et l'intensification des flux. Elle provoque des distorsions, produit des différences à tous les niveaux, accentuées par la généralisation des politiques néolibérales. Elle n'entraîne pas, bien au contraire, la « fin de la géographie » : les lieux conservent toute leur importance, même s'ils changent de valeur et d'affectation. En même temps, les cohérences locales éclatent. Avec la « globalisation », le contrôle des réseaux l'emporte sur la gestion des territoires. Ces transformations provoquent un déphasage entre mentalités, conséquences des avancées technologiques et institutions politiques, d'où l'urgente nécessité d'inventer une politique adaptée aux réalités de la globalisation »[6].

En effet mondialisation et globalisation ne se mesurent pas seulement à leurs conséquences économiques.

« Ainsi les deux concepts ne décrivent pas que la diffusion spatiale et fonctionnelle de faits, réseaux ou relations. Ce sont aussi des phénomènes vécus et perçus par des personnes ou des groupes, tantôt positivement, tantôt négativement. Les deux notions se mesurent donc aussi en termes d'opinions, d'aspirations ou de craintes, d'autant mieux que les informations et les études relatives à ce sujet se diffusent aisément dans le monde. La conscience se développe, non seulement par rapport à l'ampleur de la mondialisation/globalisation, mais aussi par rapport aux problèmes et aux risques qui l'accompagnent »[7]. De nos jours, on est plus sensible aux risques planétaires qui découlent de l'énergie nucléaire, de la révolution chimique, biologique ou encore à ceux qui résultent de l'accumulation des déchets et des pollutions, par exemple.

6. O. Dollfus, *La mondialisation*, Presses de Science-Po, Paris, 1997.
7. J. Delcourt, *op.cit.*

légitimée par la croyance, propagée principalement par les pays riches, selon laquelle le progrès commun de l'humanité est assuré de façon automatique par la liberté du commerce et par le progrès des sciences et des techniques.

La mondialisation est une donnée incontournable, source de crise mais aussi formidable occasion de progrès humain. Elle s'impose à nous et exige de nous que l'on engage d'immenses mutations dans nos systèmes de pensée et nos institutions. Tandis que la globalisation, comme toute doctrine économique et politique, doit être jugée lucidement à ses effets, mise en débat contradictoire dans ses fondements conceptuels et culturels et dans ses pratiques, non seulement par les instances officielles qui ont un intérêt direct à son développement mais aussi par les peuples et les groupes sociaux qui en subissent les effets concrets, tant négatifs que positifs.

La fracture idéologique actuelle ne passe pas entre des « promondialisation » et des « antimondialisation ». Elle passe entre : ceux qui pensent que mondialisation et globalisation sont une seule et même réalité, tirant de la mondialisation son caractère irréversible et de la globalisation ses mécanismes et ses moteurs ; ceux qui pensent qu'il s'agit de deux réalités certes liées entre elles mais profondément différentes. Pour les premiers, il s'agit seulement de compléter la globalisation économique en corrigeant ses imperfections, notamment par une lutte sélective contre la pauvreté et contre les dégâts commis à l'environnement. Les seconds pensent qu'il faut construire une communauté humaine mondiale capable de prendre en charge son destin et de conduire les mutations nécessaires, y compris au prix d'une mise en cause des fondements conceptuels de la globalisation. Je suis, sans ambiguïté, tenant de la seconde vision.

La démocratie est en crise

Dans un contexte de mondialisation, de croissance des interdépendances où la démocratie et la scène politique continuent à s'organiser presque exclusivement à l'échelle nationale, la crise de la démocratie est profonde au moment même où, idéologiquement, celle-ci est devenue la référence universelle obligée.

Pour illustrer cette crise, il suffit de partir du récent cataclysme des élections présidentielles françaises, de la montée du Front National et du risque qui en découle de proposer des remèdes à contresens, en imaginant par exemple qu'on ne revitalisera le débat politique et qu'on ne réanimera l'intérêt des Français pour la politique qu'en ressuscitant le bon vieux clivage gauche/droite. Je voudrais à cet égard hasarder une remarque de bon sens. On dit que les Français ne s'intéressent pas à la politique parce qu'elle ne concerne pas réellement leurs problèmes quotidiens. Mais si les grandes questions d'avenir n'intéressent pas le peuple, alors la démocratie est tout simplement morte ! Que chacun soit fatigué d'entendre des responsables politiques expliquer que ce qui va bien est redevable de leur action et que ce qui va mal vient de la mondialisation, qui s'en étonnerait ?

Avec la construction européenne, la plupart des anciens attributs de la souveraineté nationale, à commencer par la monnaie ou la gestion de l'économie nationale, ont disparu. Même la politique étrangère ou la défense relèvent maintenant de processus collectifs plus que de l'action séparée de chaque pays. Dans ces conditions, le fonctionnement de l'action publique, j'entends ici ses mécanismes détaillés et non les grands principes que l'on appelle à la rescousse, devrait

être l'objet central du politique. Or, les discours successifs sur la réforme de l'État, en France par exemple, sont toujours à la fois velléitaires et superficiels. Nos responsables politiques regardent l'État d'en haut et n'ont pas véritablement goût à mettre les mains dans le cambouis. Ils savent qu'une transformation profonde de l'action publique, avec ce que cela implique d'évolution des concepts, des cultures, des institutions et des rapports aux autres acteurs est une aventure de longue haleine incompatible avec la durée de leur mandat. Si une telle réforme est souvent plus avancée au plan local, c'est certes en raison de la plus grande facilité à adopter une approche intégrée des problèmes à cette échelle mais c'est aussi parce que dans la tradition française la prime aux sortants assure souvent aux élus locaux une permanence dans leur poste que ne connaissent pas les responsables politiques nationaux. Pour gérer à l'échelle nationale, sur la longue durée nécessaire, une réforme en profondeur de l'État, il faudrait construire un consensus entre les partis politiques et cela vient heurter l'idée que la scène démocratique est nécessairement l'affrontement de visions contradictoires sur les mêmes sujets.

Pour réhabiliter la scène politique, il faut commencer par affirmer que le politique, c'est la construction de la communauté et donc, par essence, la recherche des convergences. On connaît bien le paradoxe selon lequel plus les programmes sont proches et plus chacun essaie de faire valoir ses différences. Les écuries politiques peuvent bien construire leur fonds de commerce et leur raison d'être sur les différences, ils ne parviennent plus à convaincre la société qu'ils sont là dans leur véritable rôle. Résultat, cette insistance sur les divergences a interdit d'analyser en profondeur la réalité complexe

qui est celle de l'État, analyse qui aurait certainement révélé d'autres clivages que le schéma classique gauche/droite. Or, cette réflexion approfondie est indispensable puisqu'une authentique réforme de l'action publique et de la gouvernance suppose la longue durée, donc l'émergence d'une vision forte et partagée. A cet égard, le monde politique français a raté en 1986-1988, en 1993-1995 puis en 1997-2002 les trois occasions historiques de la cohabitation. Au lieu d'en faire des moments de neutralisation des forces, on aurait pu les interpréter comme la volonté de la société de sortir des clivages anciens pour travailler une bonne fois à la réforme de l'État.

A croire que les Français exigent de leur gouvernement une attention exclusive à leurs problèmes quotidiens, on entretient enfin l'illusion d'une opposition entre local et court terme d'un côté, global et long terme de l'autre. Le discours sur les problèmes quotidiens des Français revient à dire : « replions-nous sur le court terme et le local » – mais les citoyens, eux, savent bien que court terme et long terme, local et global sont inséparables. Que devient la citoyenneté si les citoyens n'ont pas le sentiment d'être en prise sur ce qui détermine leur avenir ? Or, ce qui détermine leur avenir n'est ni seulement quotidien, ni seulement local, ni seulement dans le champ classique du débat politique. Pour ne prendre qu'un exemple, quand chacun a conscience que l'évolution des sciences et techniques est déterminante pour l'avenir, que signifie la démocratie si cette évolution est décidément hors de portée ? La droite démissionne par principe et par doctrine du politique en considérant qu'elle n'a pas à empiéter sur les logiques privées qui fondent le développement de la production et de la science mais la gauche, en ne décollant pas d'une ancienne vision de la modernité où l'activité scientifique est

bonne par nature, s'est privée d'une réflexion sur les finalités et la maîtrise de la science. Dans les deux cas les questions essentielles sortent du champ de la politique et de la démocratie.

Le monde politique sera en crise tant qu'il n'arrivera pas à reformuler des perspectives claires de gouvernance du local au mondial. Pour cela il lui faudra remettre en cause des principes qu'il a longtemps tenus pour des évidences. Je citerai simplement ici trois d'entre eux sur lesquels je reviendrai plus longuement : « le moment de la décision est le moment clé de l'activité politique » ; « le partage strict des compétences entre les différents niveaux de gouvernance est la condition nécessaire et suffisante pour que les électeurs puissent sanctionner les responsables élus par leur vote » ; « les politiques sectorielles sont les seules politiques concrètes. »

En définissant de façon aussi limitée l'acte politique, on entretient la confusion entre la légalité des règles et des modalités de désignation des gouvernants et leur légitimité. Ce n'est pas parce qu'une règle a été votée qu'elle est nécessairement ressentie comme légitime par la population. Ce n'est pas parce que quelqu'un a été élu qu'il se comporte véritablement en porte-parole de la diversité des intérêts de la population.

Cette manière de ramener les questions de légitimité et de pertinence de l'action publique à des questions de légalité et d'élection a également congelé le débat européen et le débat mondial. Les seuls intérêts qu'il est légitime de faire se confronter entre eux semblent être des « intérêts nationaux » au seul motif que la scène politique est encore organisée à l'échelle nationale. En réalité, ces « intérêts nationaux » masquent souvent l'essentiel. Le débat sur la réforme de la politique

agricole commune européenne, la PAC, en offre un bon exemple. Les clivages essentiels ne sont pas entre « intérêts nationaux » mais entre branches professionnelles, entre différents types d'agriculture, entre groupes sociaux, entre urbains et ruraux, etc. C'est pourquoi, tant que la scène politique est principalement nationale, la construction de débats sur d'autres bases que sur celles des instances élues permettra seule de redonner une vitalité à la démocratie.

Le changement d'échelle des problèmes et l'émergence d'une société planétaire va aussi modifier, plus profondément encore, la nature même de la démocratie. Patrick Viveret, dans son livre *Démocratie, passions et frontières* [8] a bien montré comment la constitution d'un espace mondial a modifié radicalement la conception de la démocratie. La nouvelle frontière étant planétaire, il est impossible de construire, comme par le passé, la communauté face aux barbares extérieurs. La frontière passe en nous-mêmes. Les sociétés humaines ne sont pas mues que par les intérêts, elles le sont aussi et plus encore par les désirs et les passions. Les démocraties ne peuvent plus exorciser les maux qui les frappent en les imputant à des adversaires extérieurs. Elles doivent accepter le mal qui est au cœur d'elles-mêmes et le traiter en prenant en compte la complexité de la nature humaine.

8. P. Viveret, Éditions Charles Léopold Mayer, 1995.

Démocratie

« La démocratie soit représente une aspiration dans toute l'histoire de l'humanité en tant que société idéale où les hommes et les femmes prennent en mains leur propre destin, soit renvoie à des expériences historiques qui caractérisent l'Occident en partant de la Grèce antique et des villes libres du Moyen Age pour arriver à la révolution américaine de 1776 et à la Révolution française de 1789. »[9]

Jamais peut-être un concept politique n'aura eu autant de succès à travers les âges et les civilisations. « Un succès total, puisque, aujourd'hui, quasiment toutes les nations se réclament de l'ordre démocratique. Et celles qui ne le font pas, elles le justifient volontiers par le caractère exceptionnel et temporaire de leur régime antidémocratique. Lequel régime, par conséquent, est destiné fatalement à se muer en démocratie dès que les circonstances le permettront. »[10]

La démocratie, pouvoir du *Dêmos* (le peuple), est un concept complexe qui ne se situe pas, dans la tradition philosophique, comme un régime parmi d'autres. « Dans toutes les philosophies politiques classiques, la démocratie occupe une place plutôt singulière et excentrique. Platon, par exemple, affirme que la démocratie est une sorte de marché, un grand bazar qui comprend toutes les autres formes de constitution – ce qui confère un caractère curieux et aporétique à cette pensée. »[11]

La démocratie est aujourd'hui minée par le repli dans la sphère privée et un excès de méfiance à l'égard du politique. Plusieurs auteurs propose des moyens pour renforcer la démocratie.

9. G. M. Gazzaniga, « La démocratie comme système symbolique », chaire de l'Unesco/Uquam, 1999.
10. F. Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris, 1992.
11. F. Moses, *L'invention de la politique*, Champs Flammarion, 1997.

Pour Benjamin Barber, « la démocratie forte vise une communauté de citoyens s'autogérant qui, malgré et avec leurs intérêts différents, se mettent en capacité d'établir leurs objectifs et leurs actions au nom d'une vision civique de la société et non en référence à quelque principe extérieur ou altruisme. La démocratie forte prend en compte le conflit, le pluralisme et la séparation des domaines d'action privé et public. »[12]

Pour d'autres, « l'interdépendance entre États et sociétés ainsi que l'affaiblissement des logiques « souverainistes » semblent ouvrir d'autres perspectives à la démocratie participative. La multiplication des formes de contestation de la mondialisation rend autrement pensable la démocratie participative. La recherche de compromis et d'arbitrages raisonnables contraint à une réflexion sur le « meilleur » moyen de prendre les « bonnes » décisions. L'enjeu démocratique sous-jacent est diversement interprété. Certains y voient « les prémices d'une démocratie globale », voire « une démocratie foisonnante, transnationale et représentative », d'autres l'expression de « communautés de base » ou de « contrepouvoirs ».[13]

Une solution pourrait être qu'elle « doit s'enraciner dans des pratiques multiformes, comme étant autant de moments et de lieux d'apprentissage, de production d'une citoyenneté active »[14]. En fait, la forme de la démocratie va dépendre du contexte culturel des nations, de l'instant de leur évolution politique et de la norme idéologique du moment. « Le renversement de pouvoirs autoritaires établis de très longue date par la voie électorale est mieux à même de survenir dans des pays dont les traditions d'ouverture à l'extérieur et les pratiques d'appropriation des symboles venus de loin sont relativement

12. B. Barber, *Démocratie forte,* Desclée de Brouwer, Paris, 1997.
13. M. Djouldem, « Démocratie participative : définition », www.wagne.net, 2002.
14. A. Bevort, *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, 2002.

vieilles ; où, tout en puisant à des sources multiples, les réseaux culturels et les influences intellectuelles sont suffisamment flexibles pour produire des formes hybrides et syncrétiques ; et où, malgré la force relative des identités régionales et la permanence de conflits parfois aigus, les identités religieuses et les formes autochtones de la stratification sociale l'emportent sur les affiliations ethniques tout court. »[15]

Les structures et les cadres de pensée de l'action publique sont inadaptés

La gouvernance ne se réduit pas à des institutions et des règles. Ce sont à la fois des échelles de gestion, des systèmes de pensée, des cultures, des corps sociaux. Il faut donc regarder dans les faits en quoi ce mélange de présupposés, d'institutions et d'habitudes est aujourd'hui inadapté aux besoins de nos sociétés.

Il est inadapté car les systèmes en place ne prennent en compte de façon naturelle ni les liens entre les défis, ni les liens entre les acteurs, ni les liens entre les niveaux, ni l'épaisseur de la société, ni la diversité des processus de changement.

Dans l'évaluation que j'ai conduite, à la demande du Parlement européen, de la Coopération européenne avec les pays ACP (Asie, Caraïbes, Pacifique) dans le cadre de la Convention de Lomé[16], j'ai constaté que « le rendement de

15. D. Momar Coumba, M. Diouf, *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Codesria, Dakar, 1992.
16. *Mettre la coopération européenne au service des auteurs et des processus de développement*, coordonné par P. Calame, Éditions Charles Léopold Mayer, 1999.

cette coopération généreuse et ambitieuse était faible au regard des objectifs affichés. Tout se passe comme si les moyens mis en œuvre ne parvenaient qu'avec difficulté à atteindre leur cible, comme si la coopération européenne ne parvenait à la pertinence que par effraction : quand, par un concours de circonstances, tout une chaîne d'acteurs se liguait pour permettre à la coopération d'atteindre son but, malgré les procédures plutôt que grâce à elles ». Cette « pertinence par effraction » se retrouve dans beaucoup de situations. Je l'ai souvent constaté en France quand j'étais ingénieur territorial au ministère de l'Équipement : compte tenu du découpage du budget en rondelles, il fallait prendre des libertés avec la comptabilité publique pour mener une action valable. Comme si la philosophie générale de l'action publique, sa ligne de plus grande pente, l'orientait dans la mauvaise direction : une manière de penser l'État au-dessus de la société, au nom d'un intérêt général qui la transcenderait, une conscience de supériorité sourde au partenariat ; une verticalité de l'action peu favorable à la prise en compte des liens.

Analysant les réactions des différentes administrations de l'Union européenne aux initiatives locales de développement et d'emploi (ILDE) lancées par la Commission, Marjorie Jouen qui fut une coordinatrice du programme, dresse dans *Diversité européenne, mode d'emploi*[17] un tableau très éloquent des formes de réaction de l'administration à une initiative qui rentre difficilement dans ses cadres mentaux. J'y ferai référence à plusieurs reprises tant ses observations recoupent ce que j'ai pu voir en France et dans différentes parties du

17. M. Jouen, *Diversité européenne mode d'emploi*, Descartes & Cie, 2000.

monde. A propos du partenariat, elle souligne par exemple que « le projet (du partenaire de l'administration) doit s'adapter à la bureaucratie et non l'inverse ».

Le mode de construction des territoires administratifs, des règles et de l'évaluation de l'action vient en général renforcer les effets d'organigramme pour ne promouvoir que des approches sectorielles. Ce qui explique que le discours incantatoire en faveur de la coopération entre administrations autour d'un problème commun reste en général sans effet car il se heurte à des exigences internes, de boutique, autrement prégnantes. Chaque domaine d'action situé à l'interface de plusieurs administrations, au lieu d'être considéré comme une source d'enrichissement mutuel et de coopération commence par être un nouveau champ de conflit et de concurrence. C'est pourquoi les politiques sectorielles définies d'en haut et selon des règles uniformes constituent le penchant naturel de l'administration.

Les exemples seraient innombrables. Ils sont particulièrement visibles dans le domaine rural. Après les indépendances, les nouveaux États, notamment en Afrique, se sont largement impliqués dans le développement rural. Les bureaucraties qui se sont mises en place en remplacement de l'administration coloniale ont la plupart du temps opéré, au nom de la modernisation, par l'imposition de filières de production [18]. En Syrie, l'observation est identique : après la réforme agraire, l'appui aux paysans a été principalement conçu comme

18. DPH 187, *Développement rural et biais bureaucratique dans les pays pauvres*, fiche établie par l'Irfed.
DPH est un réseau international d'échange d'expériences créé par la Fondation Charles Léopold Mayer et le réseau RITIMO. On peut consulter sa banque d'expériences sur le web www.webdph.net.

le moyen de mettre en œuvre un plan de production. C'est pourquoi les structures, mises en place autoritairement par les États pour organiser la paysannerie, par exemple les coopératives, ont la plupart du temps abouti à décrédibiliser et pour longtemps l'idée même d'organisation collective des paysans, assimilée à de l'embrigadement. La politique étatique, en éloignant de la relation territoriale, contribue presque toujours à la « verticalisation » de la société.

Les mêmes observations ont été faites sur l'action étatique au Brésil [19], par exemple à propos du plan alcool. Ce plan lancé en 1975 était excellent dans son principe : il s'agissait de valoriser une matière agricole de base abondante, la canne à sucre, pour remplacer le pétrole d'importation. Malheureusement, en pratique, cette politique n'a pas su contribuer à la vitalisation du milieu rural. Elle a bénéficié principalement aux grands propriétaires fonciers et a exacerbé les concurrences sur la terre avec la production alimentaire elle-même.

Même difficulté à sortir du simplisme pour la politique américaine de lutte contre la drogue [20]. L'État ne semble capable de concevoir et de mener que des politiques simples, unidimensionnelles, si possible avec un minimum d'interlocuteurs.

J'avais noté il y a quelques années, observant des organisations de toute nature, l'importance des « effets miroir » [21]. Les institutions engendrent toujours des types d'action et

19. DPH 130, *Les impacts sociaux et écologiques du plan alcool brésilien*, fiche établie par l'Irfed.
20. DPH 1656, *Les relations Pérou-États-Unis : Droits de l'Homme, sécurité et narco-trafic*, fiche établie par A. Labrousse.
DPH 1657, *Camouflage à toute épreuve*, fiche établie par A. Labrousse.
21. P. Calame, *Mission possible*, Éditions Charles Léopold Mayer, 1993 réimp. 2003. Chapitre 6 : « Peut-on gouverner les machines institutionnelles ? ».

des types d'interlocuteur à leur propre image. Le problème central de la coopération européenne, par exemple, est de transformer des grands réservoirs d'argent en une multitude de petites actions. Le passage des grands réservoirs aux petits robinets est toujours hautement problématique, nécessite des dispositifs intermédiaires, souvent fondés sur une normalisation et une standardisation excessives sans rapport avec la pertinence de l'action. Or, le rapport de force est presque toujours en faveur de l'administration, la dissymétrie étant particulièrement flagrante dans le domaine de la coopération internationale. Il ne reste plus aux interlocuteurs de l'administration que la ruse : la dissimulation de leurs propres besoins et de leurs propres désirs derrière un faux besoin qui a pour mérite d'être conforme aux critères arrêtés par l'administration. Cette logique est d'autant plus caricaturale que l'administration est plus centralisée. C'est pourquoi, dans le rapport avec les autres acteurs de la société, l'État est souvent dans un cercle vicieux de défiance. Le code créant la ruse, la pratique de la dissimulation devient seule opératoire mais elle biaise les rapports futurs entre les partenaires.

Une autre illustration de cette verticalité des approches et de cette difficulté à entrer en partenariat peut être trouvée dans la lutte contre l'exclusion. Un peu partout dans le monde, j'ai observé dans cette lutte une inversion de l'unité et de la diversité. Elle résulte du découpage de l'action publique en une série de dispositifs juxtaposés. Les observateurs en avaient compté plus de cinquante dans le cas de la France. Chaque dispositif s'intéresse à un aspect du handicap. Il en résulte deux conséquences. D'abord on définit les bénéficiaires de l'action publique par leur handicap, donc par leurs manques, au lieu de les définir par leurs capacités, ce qui les enferme dans leur

exclusion. Ensuite, la pratique administrative conduit inévitablement à constituer des catégories pseudo-homogènes de bénéficiaires de l'aide, « d'ayant-droit » comme on dit. Ces catégories dissimulent une grande diversité de situations. Les travaux menés par l'Union européenne sur l'exclusion sociale concluent invariablement que celle-ci est « multidimensionnelle », les difficultés familiales, professionnelles, de santé, etc., se renforçent mutuellement. A y regarder de plus près, cette définition multidimensionnelle ne renvoie qu'à des catégories administratives. C'est parce que chaque administration ne s'intéresse qu'à une dimension de l'exclusion, celle dont elle a la charge, qu'un exclu se transforme en un être « multidimensionnel » au sens où il est potentiellement multibénéficiaire de dispositifs administratifs. De ce fait, tous les acteurs de terrain qui cherchent à monter non pas une politique « multidimensionnelle » mais tout simplement une politique cohérente en s'intéressant aux exclus dans leur unité profonde de personne, chacun avec son histoire singulière, se heurtent à la nécessité de procéder à des montages partenariaux extrêmement laborieux, précaires et consommateurs en temps : les dispositifs publics mettent de la diversité là où il y a de l'unité et de l'unité là où il y a diversité.

Au fur et à mesure que de nouveaux défis apparaissent, la volonté de les traiter par autant de dispositifs spécifiques et de normes aboutit au mieux à produire ce que les praticiens locaux appellent des « politiques en millefeuille » et au pire à des univers kafkaïens. Marjorie Jouen dans son analyse comparée des réactions européennes aux initiatives locales de développement et d'emploi parle à juste titre du « modèle fordien de l'État » (le qualificatif de « taylorien » serait encore plus approprié). Et elle dresse un tableau comparatif très éloquent

des attitudes et pratiques liées à l'approche traditionnelle de l'emploi et de celles qui sont nécessaires pour une nouvelle approche visant à stimuler l'initiative locale [22]. Retenons-en ici quelques mots clé. Du côté de l'approche traditionnelle : politique dirigée vers des clientèles ; attitude d'octroi par l'autorité publique ; dispositifs complexes, chacun centré sur une étape de la vie du projet sans prendre en compte les passages d'une étape à l'autre ; séparation stricte de la sphère domestique et de la sphère professionnelle ; stratégie de développement basée sur l'effet d'imitation ; cloisonnement entre les politiques globales et les initiatives autonomes locales ; normalisation ; spécialisation ; savoir-faire technique. Du côté de la nouvelle approche, on trouve les mots clé suivants : organisation partenariale intersectorielle ; réseau ; politique focalisée sur les créateurs ; engagements communs (publics et privés) sur le long terme et coresponsabilité ; cadre réglementaire stable et transparent ; continuum des sphères domestiques et professionnelles ; stimulation de la coopération ; interaction entre les politiques globales et les initiatives aux différents niveaux territoriaux ; expérimentation ; savoir-faire relationnel.

Parler d'État taylorien a le mérite d'attirer l'attention sur le parallèle entre l'économie de la production des biens et la logique publique classique. L'une et l'autre sont organisées selon des logiques verticales. L'une et l'autre ont du mal à sortir d'une approche par filière.

Quand la norme uniforme devient la règle, la situation devient invivable au fur et à mesure qu'on traite par les mêmes moyens de nouveaux défis. C'est ainsi que l'on a pu noter, il

22. *Diversité européenne, mode d'emploi*, *op. cit.*, p. 153.

y a quelques années, des révoltes dans des sociétés aussi civiques que celles d'Europe du Nord lorsque de nouvelles règles ont commencé à se multiplier en réponse à une préoccupation écologique pourtant très largement partagée par la population. Le mécanisme devient d'autant plus redoutable que la norme se présente non plus comme un essai de réponse à des circonstances particulières, à un défi concret à résoudre mais, au nom de la raison supérieure et de l'universalité de l'État, se met à prendre une forme intemporelle. Dans l'*État au cœur*, je raconte avec André Talmant de multiples anecdotes montrant comment une règle devient absurde quand, en ayant oublié son origine, on la traite comme une sorte de vérité transcendante. L'action publique se met alors à rejoindre, de façon un peu paradoxale, les dérives de la science et de l'économie qui sont passées progressivement du statut de moyens opérationnels, pour répondre à des finalités humaines, au statut de finalités en elles-mêmes.

La gouvernance est un art tout d'exécution qui ne se comprend qu'à partir de la vie quotidienne. Cet art du circonstanciel, de la recherche de la pertinence de l'action ici et maintenant, de la construction de principes déduits de l'usage s'oppose à la propension si fréquente d'un État, qui depuis le siècle des Lumières s'assimile volontiers à la Raison, voire à la Vérité, à prétendre dégager de cette raison et de cette vérité des règles universelles. « En pratique, les experts et les responsables politiques doivent abandonner la recherche des conditions parfaites – universelles – qui conduiront au meilleur résultat (la rationalité substantive) pour concentrer leur attention sur les « bonnes pratiques » (la rationalité procédurale) ». Une idée se répand : on peut apprendre des autres et, si l'on veut réussir un transfert d'expériences, le

processus importe bien plus que le résultat. »[23] Si la plupart des fonctionnaires sont prêts à admettre intellectuellement cette idée, la difficulté de l'action publique à s'intéresser à des processus sans chercher à les normaliser et à les transformer en procédure est proprement stupéfiante.

Ce portrait de la pratique classique de l'action publique se limite-t-elle aux États centralisés ? L'expérience du dialogue avec les collectivités locales m'a montré que, toutes proportions gardées, on trouve dans les villes même de taille moyenne des logiques de sectorisation des services et des difficultés d'action partenariale de même nature. Plus on se rapproche du territoire et plus les liens entre les problèmes sont évidents, moins il est facile de se cantonner dans une attitude purement bureaucratique. La décentralisation serait-elle alors le remède miracle contre l'État taylorien ? Sait-on mieux coopérer avec les autres niveaux de gouvernance quand on part des réalités du terrain ? Rien n'est moins sûr. D'abord parce que les relations de coopération entre niveaux sont souvent renvoyées dans l'impensé au nom du partage des compétences. Ensuite parce que les modèles féodaux du pouvoir restent dominants dans les milieux politiques et administratifs. Dans son analyse comparative des réactions européennes, Marjorie Jouen distingue deux grandes catégories d'États membres :

– « ceux où la décentralisation semble être parvenue à maturité et où un consensus émerge progressivement en faveur d'une meilleure coordination et d'une plus grande complémentarité des politiques publiques à tous les niveaux géographiques ;

23. *Diversité européenne, mode d'emploi*, *op.cit.*, p. 120.

– ceux où la décentralisation reste inachevée… loin d'avoir amélioré les choses, la décentralisation partielle les a dramatiquement compliquées ».

Je disais que les cadres mentaux et institutionnels de l'action publique ne prenaient en compte de manière naturelle ni les liens entre les défis, ni les liens entre les acteurs, ni les liens entre les niveaux. J'ai surtout évoqué jusqu'à présent la relation avec les acteurs extérieurs à la sphère publique. Le portrait ne serait pas complet si l'on ne mentionnait aussi, au sein de la sphère publique, la relation très complexe entre le politique et l'administratif. La concurrence de pouvoir entre deux légitimités, la légitimité « légale » de ceux qui exercent l'autorité et la légitimité « par la compétence » de ceux qui consacrent à l'institution leur temps de travail et souvent leur passion, se retrouve dans tous les types d'institutions. Néanmoins, elle est particulièrement aiguë dans l'action publique. Le responsable politique, légitime par son élection, est supposé incarner à lui seul la totalité du sens de l'action publique. Les fonctionnaires ont pour eux la permanence. Nombreux sont ceux qui se vivent comme des professionnels face aux amateurs, toujours potentiellement dangereux, que peuvent être les politiques. Les relations complexes de coopération qui s'établissent entre eux et qui sont souvent riches sont ainsi renvoyées, elles aussi, dans l'impensé. A telle enseigne que les tentatives de réforme de l'État en France commencent toutes par dénoncer l'interpénétration du politique et de l'administratif pour finir par conclure qu'il faut redonner tout son sens au politique face à un pouvoir administratif envahissant. Ce n'est pas par des déclarations de cet ordre que l'on peut rendre compte d'une relation à la fois décisive et complexe.

Il est un domaine où l'action publique devrait être incontestée et incontestable, c'est celui de la préservation des biens publics. Pourtant, après une époque, dans les années soixante, où l'appropriation publique des ressources naturelles a paru une évidence, des critiques nombreuses se sont élevées pour dénoncer l'usage qui en était fait. Pour ne prendre qu'un exemple, l'écologiste indien Anil Agarwal, dans son livre *Pour que reverdissent les villages* plaide éloquemment pour la gestion des ressources naturelles au niveau villageois. Il s'exclame : « une bureaucratie corrompue et arrogante ne va pas traiter les pauvres avec considération ! » Il n'y a pas de gestion des ressources naturelles, qu'il s'agisse des sols ou de l'eau, sans une approche patiente et attentive de la complexité technique et sociale qui sous-tend cette gestion. Sans cette attention, le bénéfice d'une appropriation publique est contrebattu, et au-delà, par les effets de rente et le simplisme qui en découle. Ce que résume bien Michel Merlet de l'IRAM qui a coordonné, dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire, le cahier de propositions sur les politiques foncières et les réformes agraires : « il est fondamental que la société garde un droit de regard sur ce bien commun que constitue la terre mais la diversité et la multiplicité des histoires et des statuts interdit de songer à un statut standard ». Il montre comment des politiques publiques pourtant bien intentionnées se sont souvent révélées incapables de prendre en compte la diversité à la fois des écosystèmes et des sociétés.

Les perspectives et stratégies de réforme, longtemps paralysées par la guerre froide, sont trop souvent inefficaces parce que mal pensées et mal conduites

En mai 2001, je présentai à Montevideo l'édition espagnole de l'*État au cœur* autour de laquelle un débat avait été organisé avec des universitaires uruguayens. Ils soulignèrent ce qui leur paraissait nouveau dans le livre : ils y découvraient une critique de l'État, mais venant de l'intérieur, de gens qui avaient précisément « l'État au cœur ». Cette remarque est très révélatrice des blocages idéologiques qui ont pendant longtemps retardé une révolution de la gouvernance dont la nécessité était pourtant largement évidente. En effet, tout au long du XXe siècle, les oppositions idéologiques majeures se sont construites autour du rapport public/privé. Les « progressistes » étaient supposés être en faveur du secteur public tandis que les « conservateurs » ou les « libéraux » étaient supposés être du côté de la limitation du rôle de l'État et de l'appropriation privée des moyens de production. La guerre froide a figé, à la manière d'une guerre de tranchées, les positions. Cela n'a pas empêché les partis sociaux-démocrates européens d'intégrer progressivement le marché dans leur système de pensée. Cependant la gouvernance, réduite souvent à la question du rôle et du fonctionnement de l'État, n'a pas fait véritablement l'objet à gauche d'une réflexion critique radicale. A tel point qu'en France, par exemple, la gauche ne s'est convertie que dans les années soixante-dix à la décentralisation. Jusque-là celle-ci était considérée comme une doctrine « de droite ».

Par voie de conséquence, le discours sur la réforme de l'État s'est trouvé associé à la révolution néolibérale. Or, dans

l'esprit de cette révolution, il ne s'agissait pas de réforme de l'État mais de démantèlement de l'État. En Amérique latine par exemple, ce que le « consensus de Washington » comporte comme critiques justes à l'égard de l'action publique, par exemple l'excès d'intervention étatique, la difficulté à se réformer et à s'imposer des disciplines, la rareté des promesses réalistes, la répugnance à prendre en charge de nouveaux défis, se traduit au plan des solutions par la mise en œuvre de recettes universelles telles que la privatisation de la terre, la réorientation de la production vers le marché, le démantèlement des protections sociales, l'abandon des politiques industrielles et agricoles. En outre, une analyse plus fine montre que les critiques ainsi adressées à l'État concernent en réalité l'exercice du pouvoir politique : puisque les élites sont incapables de se comporter de manière vertueuse et raisonnable, il faut leur retirer les moyens d'action !

Cette approche bloc contre bloc, que l'on retrouve parfois dans les débats où une idée devient bonne ou mauvaise non pas en fonction de sa valeur intrinsèque mais en fonction de ceux qui la défendent, a favorisé tous les simplismes et en tous cas n'a pas permis de s'intéresser assez sérieusement à la complexité des réalités et des situations ni aux logiques internes de l'action publique.

L'agression extérieure est toujours bien commode pour éviter de s'intéresser aux réformes intérieures. Les pays arabes en offrent une belle démonstration : l'agression dont est victime le peuple palestinien et la solidarité verbale des régimes arabes à son endroit ont permis pendant longtemps de différer tout débat interne sur la démocratie et sur l'État. Ce genre d'argument joue toujours en faveur d'attitudes défensives de la part de régimes populistes où une élite rentière

pérennise son pouvoir en partageant la rente avec une partie de la population. Pendant longtemps, le camp « développementaliste » a masqué les échecs de l'action publique, en particulier en Afrique. Dans l'autre camp, l'effondrement du bloc communiste n'a pas été vécu dans un premier temps comme l'occasion de réfléchir à des métissages idéologiques et institutionnels, alors que la paix était désormais garantie. Les vainqueurs idéologiques et économiques, partant de l'idée que le système d'en face n'était pas réformable, ont précipité la transition dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. Comme un système se reconstruit toujours avec des morceaux préexistants, quand on lui impose des remèdes de cheval, l'élite entière, la nomenklatura d'hier, reprend les rênes, en se transformant le cas échéant en une véritable mafia. L'exemple de la Russie en est une bonne illustration. Dans la plupart des réformes de ce genre, on feint d'ignorer que l'opposition public/privé masque des rapports de pouvoir capables de se réinvestir aussi bien dans le public que dans le privé.

Il a fallu la fin des années quatre-vingt et l'attention portée par les institutions internationales au développement asiatique pour prendre conscience des rapports complexes entre État, paix, démocratie et développement. Les faits sont toujours dérangeants pour les idéologies totalisantes, voire totalitaires, comme le communisme ou le libéralisme. Le propre d'une congélation idéologique c'est que face à des faits contraires au préconçu, le préconçu a raison. Pierre Judet, dont les réflexions sur l'Asie m'ont beaucoup inspiré a eu la singularité de passer son temps, dans un monde où les grands idéologues occupent souvent le haut du pavé, à regarder les faits. Il note par exemple qu'il n'y a aucune corrélation évidente

entre démocratie et croissance. Certains régimes dictatoriaux relèvent du pillage alors que des histoires à succès sont le fait de régimes non démocratiques. En sens inverse, revêtir les régimes autoritaires asiatiques du manteau pudique et hypocrite de l'exception culturelle, couvre aussi bien l'autoritarisme sans développement d'un Marcos aux Philippines que le réel développement autoritaire de la Corée du Sud. Dans beaucoup de pays du Sud, la déconnexion des élites à l'égard du peuple est une donnée sociologique fondamentale mais indépendante du caractère et de la place de l'État. De même, dans les sociétés hiérarchisées et de tradition de servitude volontaire comme en Afrique, l'instauration formelle de l'État de droit ne garantit pas un réel accès au droit et « l'approche verticale d'accès au pouvoir, en passant par le patronage d'une personne influente, est toujours perçue comme un moyen plus sûr que le recours au droit formel »[24].

Pour sortir de la congélation idéologique, l'heure des artisans est venue. Le temps des gens qui ne prétendent pas imposer instantanément des règles universelles mais qui sont inlassablement attentifs aux faits, aux expériences, aux innovations, à l'épaisseur sociale des fonctionnements et des processus de changement.

La difficulté à réformer l'action publique a été historiquement la meilleure alliée de la révolution néolibérale. Comme le note encore Marjorie Jouen à propos de l'Europe : « l'expérience, y compris au Royaume-Uni, montre que la décision de supprimer un service public ou de le privatiser est rarement dictée exclusivement par une démarche idéologique. Elle résulte

24. DPH 1815, *Rapports de pouvoir et gestion du foncier dans une institution de décentralisation au Sénégal*, fiche établie par M. Bey.

plus souvent d'un constat de mauvais fonctionnement et d'une absence de rentabilité liée à la désaffection des usagers. Dans nos économies mixtes européennes, un service public auquel toute la population est attachée ne risque guère de disparaître. C'est plutôt l'impossibilité de transformer les services organisés sur un modèle uniforme et tayloriste qui signe leur arrêt de mort ».

Rien n'est plus dangereux pour une transformation qu'une succession de réformes avortées parce qu'on ne s'est pas donné les moyens et le temps de les conduire au bout. Le cas de la France est éloquent à cet égard. Chaque réforme ratée opère vis-à-vis du service public comme une piqûre de rappel du vaccin contre le changement. Pourquoi tant de réformes ratées ? Pourquoi de telles difficultés à conduire une « bonne réforme » ? Je vois six sources de blocage.

La première tient au comportement politique proprement dit. Trop souvent, le monde politique fait porter à l'administration la responsabilité de sa propre impuissance. N'ayant ni la vision, ni le courage, ni le temps nécessaire d'entreprendre des réformes de fond, il préfère rendre l'administration coupable d'un échec programmé à l'avance. Multiplication des injonctions contradictoires, discours démenti par les pratiques, multiplication des lois et des réformes d'organigramme présentées comme des transformations de fond : trop souvent le personnel politique se comporte en pompier pyromane, rendant impossible dans les faits ce qu'il ne cesse d'appeler de ses vœux dans les discours.

Deuxième source de blocage, la faible capacité à mobiliser les fonctionnaires eux-mêmes dans une réforme, à faire appel à leur réflexion et à leur expérience propre. J'entends par là non les hauts fonctionnaires mais l'administration dans ses

couches profondes, les véritables troupiers, ceux qui, du moins dans les pays comme la France, consacrent une passion souvent sous-estimée à faire fonctionner convenablement le service public même s'ils le font, comme décrit précédemment, dans le cadre de structures et de systèmes d'action trop souvent obsolètes. N'importe quel responsable d'une grande organisation sait qu'il n'y a pas de stratégie de changement possible si l'on considère les membres de l'organisation comme incapables de penser et de vouloir le changement. Cette incapacité à mobiliser les fonctionnaires, à faire appel à leur désir de sens n'est pas que le fruit d'une maladresse ou d'un mépris. Elle a des racines conceptuelles. Elle repose sur la distinction radicale, aussi ancienne que la république, entre le politique et l'administratif. Si, traditionnellement, le politique se définit comme le détenteur du sens, il a du mal à partager de manière authentique la réflexion et la responsabilité sur le sens.

Troisième facteur de blocage, l'illusion de la modernité instrumentale. Ce n'est pas parce qu'on met des ordinateurs sur les bureaux, qu'on crée un journal interne, qu'on tient un discours sur la communication ou qu'on inscrit les agents d'encadrement à des stages de management que l'on donne à la gouvernance sa pertinence. On peut éventuellement redonner de la fierté à un service lorsque le sentiment d'être à la traîne du secteur privé le quitte mais on ne redonne pas du sens collectif à l'action par le simple biais d'outils techniques.

Quatrième blocage, l'absence de durée déjà évoquée. Personne ne veut admettre, comme le roi Henri IV proclamant que Paris vaut bien une messe, qu'une vraie réforme de l'État vaut bien de renoncer sur certains points aux luttes partisanes pour définir une stratégie qui survive aux alternances du pouvoir. L'exigence de durée va même au-delà de la réforme

de l'action publique et conditionne l'avenir même de la démocratie. Nous sommes engagés dans des mutations à long terme. S'il était démontré que la démocratie est incapable de se projeter à long terme, on préparerait l'opinion à de futurs régimes autoritaires où la décision serait remise à des experts.

Un cinquième blocage m'est apparu au fil des années, c'est la faiblesse de l'investissement intellectuel dans le management public qui contraste avec celui consenti pour le management privé. Le monde politique met en général l'accent sur les buts mais s'intéresse peu aux moyens humains et organisationnels de mise en œuvre au motif que l'intendance suivra. En sens inverse, les entreprises ont consenti depuis un siècle des investissements intellectuels et matériels considérables pour développer des techniques d'organisation et de management. Dans les deux univers, la politique et l'entreprise, cela s'opère par une simplification outrancière de la réalité. Du côté du secteur public par sous-estimation de la complexité du fonctionnement des vastes organisations qui constituent notre État moderne ; du côté du secteur privé en faisant comme si le but de l'entreprise, faire du profit, était simple et évident, la seule question posée étant de savoir comment y parvenir. Pour l'action publique, ce sous-investissement a eu des conséquences très sérieuses. Quand enfin se trouvent reconnus le poids des logiques institutionnelles ou l'importance et la complexité de la conduite des grandes organisations, on se raccroche servilement aux concepts et méthodes qui existent sur le marché, c'est-à-dire aux techniques de management privé ; soit pour les transposer sans grande attention à la spécificité des services publics, soit, ce qui est plus simple encore, en transférant au privé le service public. Néanmoins on ne pourra faire durablement

l'impasse sur un investissement spécifique dans le management public, irréductible à des considérations institutionnelles ou de droit administratif.

Enfin, sixième et dernière source de blocage, certainement la plus importante de toutes : la plupart des réformes sont conduites en faisant l'économie d'une réflexion fondamentale sur la gouvernance. Le meilleur exemple en est fourni par les décentralisations menées en France à partir de 1981 : là où il aurait fallu fonder la réforme sur l'articulation des échelles de gouvernance, on a fait l'inverse en prétendant allouer à chacun des niveaux politiques ou administratifs un « bloc de compétences » exercé de manière exclusive. On a ainsi fait à la fin du XX[e] siècle une réforme fondée sur un système de pensée et une organisation politique du territoire vieux de deux siècles.

Sans volonté partagée, sans opiniâtreté, sans vision et sans méthode comment pourrait-on espérer réussir des réformes aussi longues et difficiles ?

2.
Les prémisses et les prémices d'une révolution de la gouvernance

Qu'est-ce qu'une révolution de la pensée ? Même en mathématiques ou en philosophie, disciplines apparemment les plus proches de la spéculation pure, une réforme de la pensée n'apparaît pas comme cela, complète et tout armée, comme Minerve de la cuisse de Jupiter. *A fortiori*, quand il s'agit de la gouvernance, domaine enraciné par excellence dans les sociétés humaines, une révolution est le fruit d'une lente maturation. Cependant cette lente maturation n'exclut pas des ruptures. Ainsi, comme l'eau s'accumule progressivement derrière une digue jusqu'au moment où la digue craque, beaucoup de facteurs de changement s'accumulent jusqu'au moment où se produit un retournement de la pensée qui permet de réorganiser autrement les différents éléments et les divers acteurs entre eux. Par un véritable mécanisme d'inversion, ce qui était au centre du système précédent est rejeté en périphérie tandis que ce qui était jusqu'alors périphérique devient central. Si mon hypothèse est exacte, nous

sommes dans cette phase historique de retournement. Comment l'organiser ? J'y vois deux composantes, que j'ai appelées respectivement les prémisses et les prémices de la révolution de la pensée. Les prémisses sont les attitudes mentales, on pourrait presque dire les opérations mentales, indispensables pour « changer de lunettes ». Les prémices sont tout ce qui, par des événements modestes ou de grande ampleur, silencieux ou largement médiatisés, préfigure un nouveau système conceptuel, de nouveaux acteurs ou de nouvelles pratiques.

Les prémisses d'un retournement de la pensée

Repartons de la question de Heidegger : comment regarder ses propres lunettes puisque nous regardons le monde précisément à travers ces lunettes ? Quatre opérations mentales peuvent guider pour y parvenir : revenir aux sources historiques des situations actuelles et, par ce retour aux sources, traquer les fausses évidences ; déconstruire les oppositions qui structurent notre champ mental ; s'exercer à transposer les analyses et les représentations d'un modèle à un autre ; être attentif aux mutations, aux décalages qui se sont produits entre les concepts ou les institutions et les réalités dont ils traitent, être attentif aussi aux bricolages.

Revenir aux sources et traquer les fausses évidences

Les principes et les règles, avons-nous dit, se présentent comme des vérités absolues tant que l'on n'est pas revenu à leur origine et au contexte qui leur a donné naissance. L'histoire

comporte de multiples bifurcations, des moments où le destin hésite, où le cours des choses s'inverse, où de nouveaux acteurs apparaissent, où de nouvelles règles s'imposent. A chaque fois, connaissant les suites de l'histoire, ces déviations sont oubliées et on ne retient plus que des enchaînements apparents de causes et d'effets qui se prennent pour des évidences au simple motif que les choses se sont passées comme elles se sont passées. Prenons le cas de la gouvernance mondiale fondée actuellement sur des relations interétatiques. Ce modèle résulte d'une conception occidentale affirmée au XIXe siècle et constituant ce que Kimon Valaskakis qualifie « d'ordre westphalien ». Cette conception a les quatre caractéristiques suivantes :

– la souveraineté des États est absolue, ils n'ont de comptes à rendre qu'à leur propre population ;

– un État coïncide avec un territoire, ce qui signifie qu'il existe une identité entre une communauté vécue et un territoire délimité par des frontières ;

– l'idée de gouvernance est réduite à l'idée de gouvernement et de services publics ;

– les seuls fondements du droit international sont les traités entre États. Ils règlent leurs différends soit de façon pacifique soit par un conflit mené selon les « règles de guerre ». De ce fait, l'action internationale reste une pièce rapportée, une couche politique superposée aux ordres politiques nationaux et, en quelque sorte, d'un ordre inférieur.

Prenant conscience qu'il s'agit non pas d'une évidence intemporelle mais d'une construction politique inscrite dans le temps et dans l'espace, on peut s'autoriser à confronter chacune de ces caractéristiques à la réalité actuelle de la société.

Les États n'ont de comptes à rendre qu'à leur propre population ? Les entreprises n'ont de comptes à rendre qu'à leurs actionnaires ? Dès lors que la notion de rendre comptes renvoie à l'impact de l'action, cet impact ayant changé de nature, les comptes sont à rendre à une autre échelle. Évidemment, de ce simple point de vue, c'est pour les États les plus puissants, à commencer par les États-Unis d'Amérique et l'Europe, que cette règle devrait être la plus large. Or, c'est paradoxalement les États les plus faibles, selon un principe qui n'est pas sans rappeler les animaux malades de la peste de la Fontaine, que l'on somme de rendre des comptes à la communauté mondiale tout entière !

La coïncidence d'une communauté et d'un territoire ? Ce principe, lui aussi, reflète de plus en plus mal les caractéristiques réelles de nos sociétés, aussi bien au plan culturel qu'au plan économique. Les identités nationales demeurent certes très fortes car elles disposent de puissants relais au niveau de l'éducation, de la langue, des institutions, des médias, de la fiscalité, mais les sentiments d'appartenance sont maintenant multiples, certains renvoyant à des espaces locaux, d'autres à des espaces plurinationaux, d'autres encore sur des critères non-géographiques.

La gouvernance réduite au gouvernement et aux services publics ? Tout ce livre démontre le contraire.

Les relations interétatiques, seul cadre légitime de la vie internationale ? Les interdépendances entre les sociétés et avec la biosphère sont devenues telles que leur gestion est devenue la question politique centrale. Il est difficile de s'en tenir désormais à de simples relations interétatiques qui supposent que des « intérêts nationaux » puissent se définir en eux-mêmes et pour eux-mêmes, l'ordre international résultant simplement

de leur confrontation. A un niveau de détail, le fonctionnement officiel des relations internationales des pays à travers des ambassadeurs correspond à l'âge de la diligence et non à l'ère d'Internet. A un nouveau système technique correspond nécessairement un nouveau mode de relation et de délégation de ces relations.

Ainsi, où que se porte le regard, le caractère absolu de la souveraineté des États n'apparaît plus qu'une construction historique et, comme telle, doit être jugée avec sérénité et objectivité.

Que l'on oublie vite l'histoire ! Pour en rester à l'histoire récente, la plupart des gens sont convaincus que l'Europe s'est construite par l'unification des marchés et en vue même de celle-ci. En réalité, un rapide survol historique montre que c'est l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), en 1953, qui a conduit les pères de l'Europe à se rabattre, si l'on peut dire, sur l'unification économique. Restituer la construction européenne dans son histoire longue conduit à regarder très différemment son avenir.

Nos systèmes de production industrielle, de leur côté, se sont largement développés dans un contexte de conquête de nouvelles ressources de matières premières et d'énergie, dans un stade primitif, minier, de gestion des ressources naturelles. A beaucoup d'égards, les conditions de gestion future de nos sociétés seront beaucoup plus proches de celles qui prévalaient avant la révolution industrielle que de celles qui ont prévalu pendant celle-ci. La seule différence, mais elle est immense, est le changement d'échelle : ce qui ne pouvait se penser qu'à l'échelle locale au XVe ou XVIe siècle doit aujourd'hui se penser à l'échelle de la planète. La révolution industrielle s'est faite en Occident sur la base d'un changement culturel fondamen-

tal qui s'est opéré au XVIIe siècle et qui a concerné notre rapport à la nature. Celle-ci s'est trouvée assimilée à une machine, que l'humanité pouvait gérer et orienter à sa guise. Une analyse historique et interculturelle plus longue va montrer que dans toutes les sociétés deux représentations complémentaires ont toujours cohabité : l'une selon laquelle l'homme fait partie du monde vivant dont il faut avant tout préserver l'harmonie ; l'autre selon laquelle le monde vivant doit simplement être exploité au mieux des besoins humains. Une représentation a prévalu sur l'autre selon les époques. En prendre conscience amène à s'interroger sur l'équilibre entre ces représentations pour le siècle qui vient.

Parfois, cette remontée aux sources peut être spécifique à un domaine particulier. Ainsi, l'histoire du modèle agricole français et l'abandon assez brutal de nombreuses connaissances issues de la gestion des espaces ruraux provient tout simplement des conditions de reconversion des industries d'armement après la Première Guerre mondiale. C'est la nécessité de recycler les usines d'explosifs qui a donné naissance à la fabrication d'engrais chimiques et a provoqué une généralisation de leur usage. En prendre conscience ne signifie pas qu'il faut revenir au XIXe siècle, mais qu'il faut en revanche s'interdire de prendre comme un progrès en soi, ou comme une évidence, le recours massif aux engrais chimiques.

Ce « retour aux sources » est particulièrement important quand on cherche à comprendre les relations établies entre les différents acteurs de la société. Prenons le cas du contrat qui lie l'Université ou l'activité scientifique au reste de la société. L'idée même de contrat social a disparu pour faire place à ce qu'on considère comme des évidences : « il faut former de plus en plus de cadres passés par l'enseignement

supérieur », « le découpage des domaines de la connaissance en disciplines gérées par des facultés spécialisées découle de la « nature des choses » » ; quant à l'activité scientifique, « il est évident » que les avancées de la recherche fondamentale sont pour ainsi dire consubstantielles aux progrès de l'humanité elle-même. Un retour en arrière sur la construction de l'Université moderne au XIXe siècle, ou plus près de nous sur le lien entre la science et la société tel qu'il s'est défini aux États-Unis à l'issue de la Seconde Guerre mondiale amène à relativiser ces « évidences », à voir se profiler derrière elles un véritable contrat social, bâti à un moment donné. C'est cette prise de conscience qui va permettre de s'interroger sur la nature des relations entre l'Université, l'activité scientifique et la société au XXIe siècle. Dès lors, la question du contrat social va revenir sur le devant de la scène comme un des aspects majeurs de la gouvernance de demain.

Si l'on se tourne maintenant vers la gestion urbaine, pour en faire un rapide historique, on constatera aisément, comme indiqué au paragraphe précédent, que la ville du XIXe siècle s'est largement définie comme un système technique délivrant un certain nombre de services publics sur le même modèle que l'industrie délivrait des biens pour le marché. Ce modèle fonctionnel de la cité a même triomphé après la Charte d'Athènes. Toutefois l'examen attentif du fonctionnement de l'économie fait découvrir qu'en Europe, pendant la deuxième moitié du XXe siècle, les anciennes villes marchandes, dont certaines étaient tombées en léthargie au XIXe siècle, reprennent de la vitalité tandis que beaucoup de celles qui avaient connu une croissance forte pendant la première révolution industrielle entrent dans une crise profonde. La raison en est simple : l'économie en train d'émerger aujourd'hui est à bien des égards

plus proche de l'économie marchande que de l'économie industrielle classique. Ce simple constat va obliger à jeter un nouveau regard sur la gestion de la ville et sur la circulation des échanges en son sein.

Autre « évidence » qui ne résiste pas à l'analyse, celle selon laquelle le moment essentiel de la gouvernance est celui de la décision. Au point que l'on utilise dans le vocabulaire commun le terme de « décideur » pour désigner celui qui prend la décision finale et qui se voit investi de toute autorité. C'est ce modèle mental qui a conduit à se représenter la scène politique comme la confrontation de solutions alternatives entre lesquelles il appartiendrait au « décideur » de trancher. Cette fiction repose sur l'illusion que de multiples solutions sont concevables et à portée de la main et que la fonction politique consiste à « optimiser » le choix en fonction d'un certain nombre de critères. En réalité, plus un problème est complexe et plus l'objectif du politique est non pas de trouver une solution optimale mais de mettre au point une solution convenable, à la fois techniquement adaptée et politiquement susceptible de rallier les suffrages du plus grand nombre. Dans ces conditions, l'activité politique se déplace de la décision à son amont, au processus par lequel va être élaborée une solution convenable.

Faire éclater les oppositions binaires traditionnelles

Beaucoup de nos représentations sont en noir et blanc et cette vision binaire fait partie des pseudo-évidences. Il va donc falloir interroger patiemment ces représentations mentales en les considérant comme une réduction du champ des possibilités. Chaque opposition simple que l'on questionne

est une véritable fenêtre ouverte sur l'avenir. En voici quelques exemples dans le champ de la gouvernance.

La démocratie représentative repose, comme l'indique son nom, sur la notion de représentant. Il y a ceux qui représentent et… les autres. On assiste, dans les périodes de crise de la gouvernance, à une véritable crispation identitaire des représentants, qu'il s'agisse des élus locaux ou nationaux, ou des syndicats « représentatifs ». Ce qui est intéressant, c'est que personne ne conteste la légalité du statut de représentant, des devoirs et prérogatives qui y sont attachés : c'est bien en fin de compte aux députés de voter les lois, aux maires de prendre les décisions dans leur commune, etc., mais rien n'empêchera qu'une population de plus en plus éduquée, informée et mobile, aboutisse à une vision beaucoup plus large de la notion de « représentant » ou même par moments, la conteste au nom de la démocratie directe. Les représentations se font nécessairement multiples. Dans un quartier, les intérêts des différentes franges de la population peuvent être disparates voire antagonistes. Dans ces conditions, il appartient aux élus d'arbitrer en dernier ressort mais l'expression de la pluralité des intérêts et des points de vue ne transite pas nécessairement par leur canal. La démocratie suppose donc une multiplicité de formes de représentation dont chacune a son intérêt.

Nous avons cité longuement un autre exemple d'opposition binaire : le politique et l'administratif. Entre un député « de base », un député godillot comme on disait autrefois, qui va voter conformément aux directives de son groupe, et un haut fonctionnaire en capacité de faire des propositions de politiques nouvelles à son ministre, qui est du côté de l'élaboration du sens et qui est du côté de la simple exécution ? Poser la ques-

tion c'est déjà y répondre. Ce n'est pas, encore une fois, nier la responsabilité légale des députés de voter en dernier recours les lois ! C'est seulement admettre que dans l'élaboration de la décision politique, le découpage politique/administratif est, à tout le moins, nuancé par d'autres distinctions.

Une autre opposition binaire fréquemment rencontrée est celle qui oppose État et marché ou public et privé. Cette opposition ne tient pas pour de multiples raisons. La première est que beaucoup d'États sont dominés par des lobbies ou carrément au service d'intérêts sectoriels et que, d'un autre côté, si l'on définit par sphère publique tout ce qui a des incidences majeures sur la vie de la communauté, aucune des grandes entreprises privées ne peut en être exclue. Considérer les statuts juridiques, la nature des biens et services produits et la nature des impacts amène à élargir considérablement la réflexion sur ce qui est d'ordre privé et ce qui est d'ordre public. De même, l'idée de coïncidence entre une fonction à remplir et le statut de l'organe qui en est chargé demande à être pour le moins nuancée. Beaucoup d'institutions publiques ont une logique de fonctionnement qui subordonne leur activité aux fins propres de l'institution, au point que l'on pourrait les qualifier de « privées » ; *a contrario*, rien n'empêche d'envisager que des organismes à gestion privée, entreprises ou associations, remplissent des fonctions d'intérêt public. De nombreuses formules de ce genre existent déjà. En acceptant de dissocier la nature de la fonction de celle de l'organe qui assure cette fonction, on ouvre la porte à de nombreuses innovations.

Autre exemple encore, nous avons l'habitude d'opposer ce qui relève de la règle et ce qui relève du contrat. Une règle est uniforme, garantit l'intérêt des plus faibles et crée les conditions de la transparence, de la stabilité et de l'équité.

Un contrat, par opposition, donne acte de l'accord entre des parties. Un examen plus détaillé montre qu'en pratique la plupart des dispositifs de gouvernance marient nécessairement ces deux aspects. Plus encore, le passage de la règle au contrat et vice versa va dépendre des circonstances, du caractère équilibré ou non des relations entre les parties, voire du nombre de partenaires. Les relations internationales offrent de ce point de vue un champ d'analyse très intéressant. Prenons l'exemple bien connu de la dette extérieure. En apparence, tout relève, pour la dette publique, de contrats de prêt entre pays souverains ou entre un pays souverain et une institution financière internationale, Banque mondiale ou FMI. En réalité, la dissymétrie dans les rapports de pouvoir et dans l'information, le caractère discutable du mandat populaire dont disposent les représentants des pays qui contractent les dettes font que la légitimité à en réclamer le remboursement et à en faire supporter la charge sur une population déjà appauvrie est pour le moins contestable. Dans ce cas, la légitimité de la gouvernance mondiale ne sera rétablie qu'en édictant un ensemble de règles relatives à la responsabilité personnelle des mandataires, à l'équité dans le traitement et dans les sanctions (questions remises à l'ordre du jour en 2002 avec la crise de l'Argentine), à la symétrie des risques, à la responsabilité du prêteur, etc. L'Organisation mondiale du commerce constitue un autre bon exemple de combinaison de règles et de contrats. A l'origine, le GATT *(General Agreement on Transports and Trade)* est un accord contractuel multilatéral pour désarmer les guerres commerciales. Au fil du temps et, surtout, au cours des années quatre-vingt-dix quand il s'est transformé en Organisation mondiale du commerce (OMC), il a changé de nature. Le changement quantitatif du nombre

de pays parties prenantes aux accords et du nombre de secteurs concernés a produit un changement qualitatif. Le caractère « contractuel » de l'accord apparaît alors comme un artifice et le moyen de faire passer les pays entrants sous les fourches caudines des plus puissants. Comme en matière de dette, s'impose alors progressivement la nécessité d'élaborer des règles relatives à la séparation des pouvoirs, à l'accès de tous au droit et à la justice, à la transparence interne et externe dans les processus d'élaboration des règles, à l'équité de traitement des différents membres. Le caractère contractuel demeure en apparence mais l'OMC est devenue en fait productrice de droit international et doit assumer cette mutation. L'avenir des institutions internationales est donc probablement à de nouvelles combinaisons de règles et de contrats.

Normes : règle et contrat

Les règles et les contrats sont des formes différentes de normes. La règle est l'imposition d'une norme, reconnue par la société, à chacun de ses membres tandis que le contrat se rapproche de l'idée d'un consensus émergeant de la communauté.

Plus généralement, une norme peut être soit considérée comme une règle ou un contrat, soit comme un principe (la souveraineté, la non-ingérence), une valeur (la démocratie, le multiculturalisme) ou encore une attente vis-à-vis des comportements (la protection de l'environnement, le respect des droits de l'homme).

La question des normes n'est pas un sujet nouveau. Déjà « Aristote et Platon avaient saisi, au IVe siècle avant J.-C., l'importance de la « moralité » en politique » [1].

« Les régimes politiques sont fondés sur des groupes de principes, normes, règles et procédures de décision, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un secteur donné des relations internationales. Dans l'optique de l'approche des régimes, le concept de norme signifie un type de comportement uniformisé et prend un sens proche de celui de règle, les normes sont donc régulatrices ou procédurales, c'est-à-dire qu'elles sont considérées comme des outils de régulation des comportements que les États s'imposent dans le but de réduire l'incertitude inhérente à la coopération » [2].

Pour d'autres auteurs, le concept de norme prend plutôt le sens de valeur ou encore de principe commun. La définition retient ainsi l'idée de légitimation par la communauté et donc de partage de normes sociales et communes. Pour Martha

1. M. Finnemore et K. Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization* 52 (4) : 887-917, 1998.
2. S. D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Finnemore, « *les normes sont des attentes partagées par une communauté d'acteurs à propos des comportements acceptables* »[3].

La règle de droit pourrait se définir comme : « l'ensemble des règles et prescriptions émises par les autorités publiques et sanctionnées par elles au moyen de la contrainte matérielle, qui régissent les rapports entre les individus ou les groupes dans une société politique déterminée, et qui ont pour objet d'instituer un ordre social général et global au sein de cette société »[4].

Pour Jean-Jacques Rousseau, le contrat social pose les bases du principe de souveraineté (abandon des volontés particulières au profit de la volonté générale). Pour les auteurs anglo-saxons, le contrat réduit la souveraineté de l'État au profit de la volonté individuelle « Si la pensée de Rousseau imprègne les auteurs européens, la référence au contrat de droit civil incline le contrat vers des relations de type inter-individuelles. Échange de volontés, référence à l'obligation et à la solidarité morale, le contrat est tiraillé entre ces tendances : on peut considérer que le contrat est le fondement de l'obligation, ou que l'obligation ne résulte pas du seul accord entre deux volontés mais prend place dans un ensemble social. La citoyenneté s'est construite à partir des relations entre égalité des droits civils de tous et inégalité « naturelle » entre individus. La rupture entre droits civils et politiques et droits sociaux s'opère par rapport au contrat. La citoyenneté sociale se trouve, plus que jamais, au cœur de toute interrogation contemporaine sur les liens sociaux »[5].

3. M. Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
4. P. Sandevoir, *Introduction au Droit*, Dunod, Paris, 1992.
5. S. Erbès-Seguier (dir.), *Le Contrat : Usages et abus d'une notion*, Desclée de Brouwer, Paris, 1999.

Une autre opposition binaire traditionnelle est celle qui distingue les personnes responsables et les personnes qui n'exercent pas de responsabilité. Cette opposition rend difficile de penser la « coresponsabilité » et conduit à conclure que la démocratie ne fonctionne que dans la mesure où les citoyens savent clairement qui est responsable de quoi pour pouvoir le sanctionner par leur vote. Ce principe sous-tend que chaque institution politique et administrative est en charge de façon exclusive d'un domaine. C'est ce qui oblige en France à définir les « blocs de compétences » de chaque échelon territorial. Ainsi, la notion apparemment évidente de « responsable » a conduit de fil en aiguille à rendre très difficile la coopération entre institutions publiques. Il faut maintenant en venir aux différentes combinaisons associant des responsabilités d'ampleur ou de nature différente.

Autre opposition encore, que l'on manie sans trop y réfléchir : l'économique et le social. Elle recouvre souvent la distinction entre les secteurs marchands et les secteurs non marchands. Pendant longtemps, dans la coopération internationale, on a distingué ce qui se vendait, relevant de la coopération économique, et ce qui se donnait, relevant de la coopération « désintéressée ». Cette distinction vole en éclat à l'analyse. Ce qui se donne peut créer des effets de dépendance et ne pas contribuer du tout à aider le bénéficiaire à développer ses capacités. Ce qui se vend peut ou non répondre à des besoins profonds et amorcer une dynamique de développement. Ainsi, les véritables politiques de coopération se jugeront à leur résultat, à leur capacité à aider une autre société à se construire, et non aux critères apparents qui fondaient la distinction entre économique et social. Le parallèle avec les situations domestiques est évident. Pendant

longtemps, on a voulu considérer l'entreprise uniquement comme un espace économique, le social opérant ailleurs. Jusqu'au moment où l'on a compris que de simples politiques d'assistance sociale enfermaient les personnes dans un statut d'assisté. On a constaté alors, par exemple en Europe, que beaucoup de politiques de pure assistance étaient tout simplement contre-productives et la plupart des pays essaient de passer d'une politique d'assistance passive aux chômeurs à une politique active de réinsertion sociale. Toute la réflexion sur l'économie solidaire vise maintenant non pas à développer, en marge de l'économique classique, une « économie sociale » mais à ouvrir grand les fenêtres pour esquisser les différentes combinaisons d'activités et de modes d'action permettant simultanément le développement économique et le développement social. C'est un point sur lequel je reviendrai.

Enfin, comme dernier exemple d'opposition binaire, évoquons celle qui conduit en matière de gouvernance à identifier les actes par leur légalité ou leur illégalité. L'expérience montre que les trois critères de légalité, de légitimité et d'efficacité de la gouvernance ne sont pas réductibles l'un à l'autre. Chaque condition doit être réunie pour elle-même et de multiples combinaisons sont à imaginer pour y parvenir.

Transposer les modèles mentaux et les systèmes d'organisation d'un domaine à l'autre ou d'une échelle à l'autre

Comparaison n'est pas raison dit la sagesse populaire. Certes. Il n'empêche qu'identifier des structures communes à des domaines ou à des échelles très différents reste un puissant stimulant intellectuel.

C'est d'ailleurs le parallèle entre les relations d'une commune avec les autres au sein d'une même agglomération, des régions dans un pays ou des États-membres de l'Union européenne qui m'a mis progressivement sur la piste du principe de subsidiarité active. Il faut utiliser aussi d'autres types de comparaison. Par exemple, les relations entre salariés et actionnaires de l'entreprise, des permanents et des adhérents dans une association, des administrations et des responsables politiques dans une structure publique aident à comprendre ce qu'il y a de général dans la gestion des organisations humaines.

La comparaison entre système industriel et écosystème permet de regarder le premier comme un écosystème particulier et amène à s'intéresser au métabolisme propre de cet écosystème, mettant sur la voie d'une approche de la complémentarité d'activités entre entreprises, approche que l'on appelle pour cette raison « écologie industrielle ».

Pour revenir à la question de la dette internationale, le parallèle avec les mécanismes de faillite d'entreprises ou de faillite civile permet de réfléchir à la manière dont l'encadrement des règles relatives aux faillites privées peut orienter le droit des contrats quand il s'agit de relations entre pays.

Être attentif aux mutations, aux décalages et aux bricolages

Avant toute révolution intellectuelle, le système antérieur s'adapte aux réalités nouvelles en multipliant les bricolages. Il en résulte en général des solutions peu stables et très compliquées. La complication, fait observer le spécialiste de la

complexité, Jean-Louis Lemoigne, est une propriété qui n'est pas relative aux systèmes eux-mêmes mais à notre relation avec ces systèmes. Une forme qui nous paraît très compliquée vue sous un certain angle peut au contraire se révéler très simple vue sous un autre angle. Toutes les innovations qui émergent du terrain pour faire face à un décalage croissant entre les institutions et la réalité sont révélatrices. C'est pourquoi il faut s'intéresser comme nous allons le faire aux prémices d'une révolution de la gouvernance. Toutefois remarquons que ces bricolages se présentent comme une excessive complication révélatrice des décalages.

Ainsi, en matière économique, face à un clivage entre l'économique et le social dont nous avons vu le caractère réducteur, un nombre impressionnant de nouvelles formes juridiques est progressivement né en Europe.

De même, en ce qui concerne les échelons de gouvernance, nous ne cessons, par exemple en France, d'en créer de nouveaux et d'inventer des structures. Dans un premier temps, ils répondent à un besoin réel de coordination mais parallèlement ils ajoutent encore au maquis des structures. On peut en dire autant des commissions interministérielles. Faute de mécanisme organique de coordination entre les politiques sectorielles et compte tenu de ce qu'à l'évidence ces politiques sont interdépendantes, on essaie de résoudre le problème par des structures *ad hoc* qui ont souvent pour caractéristique de renforcer les défenses territoriales de chaque administration.

Au plan international et faute jusqu'à présent d'avoir conçu une nouvelle architecture pour la gouvernance mondiale, on a ajouté chaque année ou presque de nouveaux objectifs à la coordination administrative. Cela n'a fait qu'augmenter les concurrences entre dispositifs et objectifs plus ou moins

contradictoires sans mécanisme d'arbitrage de ces contradictions.

Les prémices d'une révolution de la gouvernance

Repérer les prémices d'une révolution de la gouvernance pose d'emblée un problème de gouvernance : comment disposer de moyens d'observation et d'échange pour identifier, recenser, comparer ce qui bouge dans le monde ? Pour cela on ne peut s'en remettre à des dispositifs étatiques. Non parce que les administrations sont mal intentionnées mais parce que toute organisation filtre l'information qui remonte en fonction de ses propres critères de perception, de compréhension et de sélection. L'Université de son côté peut-elle jouer ce rôle d'observation ? Son travail à cet égard se heurte à deux obstacles : le premier est la propension à théoriser et à généraliser sans s'appliquer à recueillir des données. La seconde est que les Universités sont rarement organisées en réseau international d'observation. Or, c'est précisément l'émergence de phénomènes de même nature dans des pays et des domaines différents qui donne tout son sens aux mouvements en cours. Il est donc nécessaire de bâtir des réseaux d'échange d'expérience en s'appuyant si possible sur une diversité d'acteurs. Pourquoi ? Pour la bonne raison que chaque acteur pris en particulier a, au même titre que l'Administration ou l'Université, ses propres intérêts et ses propres biais. Ces derniers vont nécessairement orienter le système d'observation. Ainsi, un réseau associatif engagé dans la coopération internationale aura-t-il tendance à idéaliser l'action dans les pays du Sud d'une « société civile », aux contours bien imprécis.

La Commission européenne a été certainement l'une des premières grandes institutions publiques à comprendre l'enjeu de l'échange d'expériences. Cependant elle introduit encore un autre biais : chaque réseau d'échange est centré sur les préoccupations d'une direction générale et ne sélectionne donc, dans le foisonnement des initiatives émergentes, que ce qui concerne la politique de cette direction.

Face à ce défi technique, institutionnel et politique du recueil et de la mise en réseau d'expériences, la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme a initié un réseau de centres de documentation sur le tiers-monde (RITIMO) depuis 1987, un réseau international d'échange d'expériences déjà cité, DPH (Dialogue pour le progrès de l'humanité). Le pari fait, dans une démarche typique de gouvernance, est de proposer des outils communs de présentation des expériences : en pratique un logiciel, un format de saisie des cas, un dictionnaire de mots clé, et des processus d'apprentissage, qui ont pu alimenter progressivement différents réseaux. L'intérêt de cette approche, poursuivie avec constance au fil des années, est d'associer ainsi à la création d'une banque d'expériences commune des personnes et des institutions d'horizons différents et d'insertions institutionnelles variées : documentalistes, militants associatifs, universitaires, fonctionnaires, dirigeants d'organisations de base, etc. Les sources d'information dont sont issues les fiches d'expériences peuvent être des livres, des articles, des notes de littérature grise et, plus souvent encore, des interviews d'acteurs de terrain.

Dans la base de données actuelle, en 2003, plus de 800 fiches, sur 8 000, traitent de la question de la gouvernance, à travers des réflexions sur l'État, le droit, la gestion des territoires locaux, etc. C'est cette mine que nous allons ici très

brièvement exploiter en faisant apparaître les lignes de force qui se dégagent. J'en ai identifié huit : le transfert de l'engagement politique vers d'autres formes d'engagement social et civique ; l'émergence d'une société civile remplissant des fonctions d'intérêt public et créant progressivement de nouveaux modèles de coopération avec l'État ; les efforts pour refonder la société, le lien social et l'économie ; une approche plus pragmatique de l'État, de son enracinement culturel, de son rôle dans le développement ; un mouvement de désinstitutionnalisation s'accompagnant d'un pluralisme juridique ; la redécouverte du « local » comme lieu de cohérence et la diversité des innovations dans la gestion des territoires ; les prémices de la subsidiarité active en Europe ; les initiatives de la société civile pour s'attaquer aux déficiences des régulations internationales.

L'engagement politique partisan se transfère vers d'autres formes d'engagement social et civique

Le XXe siècle a été fortement marqué par l'engagement politique dans des partis. On peut d'ailleurs faire un parallèle entre le développement croissant de l'action publique, venant se substituer progressivement, dans la prise en charge de la société, aux familles, aux communautés de base, aux Églises, aux actions caritatives, et l'évolution des engagements personnels se concentrant eux aussi sur l'orientation et le contrôle de l'action publique. Cet engagement politique fut renforcé par les luttes pour les indépendances et par la polarisation, pendant toute la période de la guerre froide, sur la confrontation entre deux modèles de société, où la place de l'État

était précisément au cœur du débat.

A partir des années soixante-dix, une désillusion de plus en plus forte se manifeste à l'égard de l'action publique et des grands débats idéologiques. Les signes sont nombreux : désertion des rangs des partis politiques et vieillissement de leurs cadres, montée de l'absentéisme aux élections, résurrection des partis nationalistes et identitaires, zapping des votes d'un parti à l'autre, etc. Les observateurs de la vie politique interprètent souvent ce mouvement de retrait comme le résultat de la montée de l'individualisme ou des attitudes de passivité consuméristes, en tout cas comme un désintérêt croissant à l'égard de la chose publique. En fait, on observe plutôt dans beaucoup de pays un transfert de l'engagement politique classique vers des engagements sociaux et civiques. La lutte politique pour la prise de pouvoir au niveau de l'État n'apparaît plus, tant s'en faut, comme le moyen unique de mettre en œuvre des changements sociaux. Cela s'accompagne d'un refus du « prêt-à-porter » idéologique. Le mouvement « Agir ici »[6] est une bonne illustration du déplacement de problématique dans une situation de panne idéologique. Les années quatre-vingt ont été marquées en effet par des affrontements assez dogmatiques entre les organisations non gouvernementales (ONG) « tiers-mondistes » classiques qui voyaient dans la colonisation et le rapport Nord-Sud la source de tous les maux dont souffraient les pays pauvres, tandis que d'autres ONG, plus proches de l'action d'urgence,

6. DPH 5713, *Agir ici, histoire d'un groupe de pression tiers-mondiste*, fiche établie par P.-Y. Guiheneuf et A.-S. Boisgallais.

contestaient cette analyse et affirmaient la nécessité d'aller chercher dans les sociétés du Sud elles-mêmes les sources du mal-développement. Il en est résulté une forme de panne idéologique et d'impasse qui a conduit certains de leurs membres à s'engager sur de nouvelles bases, par des campagnes tournées en direction du comportement des consommateurs, des États ou des entreprises des pays riches. Commençant avec la contestation de l'exportation de déchets toxiques vers les pays du Sud, les actions se sont multipliées, visant de plus en plus le comportement des consommateurs du Nord. Il est intéressant que ce processus ait pris pied en France ; il s'agit d'une adaptation des stratégies d'inspiration anglo-saxonne où l'attention se déplace de l'action politique proprement dite à l'engagement de citoyens responsables.

A une échelle beaucoup plus large, au Brésil, a émergé en 1992 un puissant « mouvement pour l'éthique en politique »[7]. Le retour de la démocratie dans le pays s'était en effet rapidement traduit par une désillusion, du fait de la corruption des élites politiques. Le thème de la nécessaire moralisation de la vie politique a été lancé en juin et a abouti rapidement à la destitution en septembre du président Collor. Ce mouvement s'est transféré progressivement, notamment sous l'inspiration du sociologue brésilien Bettino, vers une campagne « contre la misère et pour la vie ». A la question de l'éthique politique s'ajoutait ainsi celle de l'éthique sociale : les citoyens pouvaient-ils tolérer l'extraordinaire inégalité sociale dans leur pays ? Ce mouvement, au milieu des années quatre-

7. DPH 4093, *Du « Mouvement pour l'éthique en politique » au Brésil à l'« Action citoyenne contre la misère et pour la vie »*, fiche établie par F. Feugas.

vingt-dix a mobilisé au Brésil des millions de personnes. Il conjuguait des initiatives individuelles avec celles d'institutions religieuses ou de mouvements sociaux plus classiques. L'exigence d'éthique et l'engagement social se retrouvent fréquemment dans ce type de mouvement composite. Ce fut le terreau des initiatives débouchant quelques années plus tard sur le Forum social mondial de Porto Alegre, dont nous aurons l'occasion de reparler.

Le même phénomène d'autonomisation de la société civile à l'égard des partis eut lieu au Mexique, à peu près à la même période. Dans les barrios de Mexico ou dans les zones rurales à dominante indienne, de nouveaux mouvements et des formes d'organisation inédites se font jour. Les plus visibles ont été, après le tremblement de terre en 1985, le mouvement urbain populaire (MUP), symbolisé par le personnage de superbarrio, et le mouvement des Chiapas. Dans les deux cas, l'objectif n'est pas de prendre et d'exercer le pouvoir mais de constituer une force sociale capable de faire évoluer la gestion de la société.

En Inde, dès 1976, naissait the *Peoples' Union for Civil Liberty* (PUCL) qui a commencé à lutter contre le pouvoir centralisateur d'Indira Ghandi [8]. Déjà, l'objectif n'était pas de prendre le pouvoir mais de changer les structures sociales, d'expérimenter des stratégies alternatives, de créer des espaces en dehors du contrôle répressif.

En Chine, comment interpréter autrement l'extraordinaire succès du projet Hope (« espérance »), organisé à la chinoise, par le métissage d'un projet indépendant et d'un engagement

8. DPH 202, *Du riz blanchi… en douceur*, fiche établie par le CDTM.

du mouvement de jeunesse du parti pour le financement des écoles primaires. Des millions de Chinois, la plupart d'origine très modeste, cotisent à un tel projet.

L'Italie a joué en Europe un rôle moteur dans ces évolutions. Dans les années quatre-vingt s'opèrent des changements dans la culture sociale et l'action politique comme le note Sandro Guiglia [9], acteur engagé dans ces transformations. A l'État omniprésent, qui gère tous les services, hérité du fascisme et alimenté pendant un certain temps par l'étatisme de la gauche, est en train de se substituer le concept de l'État garant de la solidarité entre les citoyens, des possibilités concrètes d'accès au droit de citoyenneté, et le développement de réseaux de services à la disposition des citoyens, gérés par les usagers ou par les coopératives à travers ce que l'on en appelle en Italie le « privé social » opposé au « privé spéculatif ».

De nouveaux modèles de coopération entre la « société civile » et l'État émergent

Peut-être peut-on parler à cet égard d'un cycle historique : aux multiples initiatives de nature privée et souvent gérées sous l'autorité de l'Église, se substitue au XIXe et au XXe siècles une action sociale dont l'État revendique, par exemple en France, le quasi monopole au nom du peuple. Depuis vingt ans s'est ouverte une nouvelle étape d'action mixte combinant les responsabilités de l'État et celles des citoyens. C'est dans ce contexte que le concept, pourtant bien imprécis, de

9. DPH 2616, *Les coopératives sociales en Italie-2*, fiche établie par l'IRED.

société civile devient à la mode. Il en est de la société civile comme du développement durable. C'est même le flou du concept qui en fait l'intérêt : il désigne une tendance, un esprit, une évolution protéiforme.

En 1992 déjà, la fondation Charles Léopold Mayer avait organisé une rencontre internationale portant sur les conditions dans lesquelles les initiatives locales des ONG pouvaient se traduire par une transformation à une échelle plus large sociale, économique, politique ou même technique. C'est une des dimensions de la relation « micro/macro » ou « local/global » qui occupe une place importante dans la gouvernance. On avait pu constater à cette époque, notamment dans les pays du Sud, que les ONG remplissent trois fonctions de nature différente. Dans certains cas, le mouvement associatif vient tout simplement pallier les déficiences du pouvoir. Dans d'autres cas, il remplit une fonction d'intermédiation entre les citoyens et les institutions publiques, souvent centralisées. Enfin, il joue parfois le rôle de tête chercheuse et invente de nouveaux modèles de développement, de fonctionnement de la société, voire d'action publique.

Dans les trois cas, le rapport au pouvoir public est essentiel, qu'il s'agisse de concurrence, de substitution, de dialogue conflictuel ou de contestation radicale. Toutefois il est intéressant de noter au fil des années une évolution. Dans les années quatre-vingt, les ONG avaient en général une méfiance congénitale à l'égard des appareils publics, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales. Leur nom même en porte la trace puisqu'il s'agit d'organisations qui se définissent par la négative, en étant non gouvernementales. Dans les années quatre-vingt-dix, on entre dans une période de maturité où

la nécessité de coopérer avec l'État devient évidente.

10. DPH 7829, *Le Réseau Béninois des ONG pour des Élections Pacifiques et Transparentes, le REPAT*, fiche établie par J. Attakla Ayinon.

Quelles qu'en soient les formes, l'action du mouvement associatif a déplacé les frontières traditionnelles entre le public et le privé. Le bien commun apparaît comme le produit de l'action, si possible coopérative, d'organisations de nature profondément différente. Cela va élargir considérablement la vision même de la gouvernance. Les exemples en seraient innombrables. Citons-en un parmi d'autres[10], le réseau béninois des ONG pour des élections pacifiques et transparentes : des réseaux d'organisations s'engagent pour assurer un contrôle démocratique des élections et l'information des citoyens. Le travail de sensibilisation et d'éducation civique, la surveillance des élections sont typiquement de nouveaux domaines où les prérogatives de la puissance publique se renégocient.

Le développement de la monnaie sociale en Argentine, qui va bien au-delà des systèmes d'échanges locaux (SEL) que l'on connaît en Europe car il touche des centaines de milliers de personnes, est un exemple frappant de ce déplacement des fonctions jugées il y a peu de temps encore comme les attributs mêmes de la souveraineté. Qu'y avait-il de plus réservé que de battre monnaie ? Face à l'incapacité du pouvoir politique de créer les conditions d'une économie saine, la société s'auto-organise pour construire un système d'échange fondé sur une fédération de clubs comptant chacun moins de cent personnes. Une économie en réseau s'organise ainsi. Elle ne prétend pas constituer une contre-société mais, plus pragmatiquement, vient compenser les impasses de l'économie marchande et les défaillances du pouvoir politique.

11. DPH 1052, *Les rondes paysannes péruviennes*, fiche établie par Juristes solidarités.

Il existe une démarche de même type au Pérou en ce qui concerne la sécurité. Celle-ci est en principe une autre prérogative de l'État. Le monopole de la violence légale est une autre caractéristique constante des États. Face à l'impossibilité pour le gouvernement de protéger les populations contre le Sentier lumineux, pour faire face aussi au vol de bétail organisé par les propriétaires terriens et contribuant à l'appauvrissement des petits paysans déjà fortement touchés par la crise économique, des « rondes paysannes » s'organisent. Pensées à l'origine comme des structures communautaires d'autodéfense, elles contribuent au maintien des traditions andines d'organisation collective[11].

C'est évidemment dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ou contre l'exclusion sociale que les initiatives de la société civile sont les plus nombreuses. Elles prennent acte dans les pays riches de l'incapacité de l'État providence à faire face de manière efficace à la question de l'exclusion. Les formes de ces initiatives sont très variées. Certaines visent à reconnaître et renforcer le capital social des communautés à partir des capacités des exclus eux-mêmes plutôt que de leurs handicaps. D'autre conduisent à créer de nouveaux types de structure juridique – coopérative sociale, entreprise à but social, entreprise d'insertion, etc. – pour élargir le marché du travail ou faciliter la réinsertion. D'autres encore mettent en place de nouveaux dispositifs de micro-crédit en faveur des petites initiatives. D'autres enfin s'attachent à la coordination des réseaux visant à faciliter l'initiative économique. Toutes ces actions qui auraient pu paraître à un moment donné des prérogatives d'État sont à mettre au crédit d'initiatives collectives en réseau émanant de la société civile. Elles présentent plusieurs caractéristiques singulières

qui sont autant d'innovations dans la gouvernance : la fédération en réseau d'initiatives variées « collant » à des réalités locales ; une implication plus active des intéressés qui passent du statut de bénéficiaires de l'action publique à celui d'acteurs ; la combinaison de ressources et de structures publiques et privées ; la recherche de nouvelles formes d'articulation de l'économique et du social.

Les liens entre l'économique et le social se redéfinissent

Dans les sociétés traditionnelles, la question de la communauté et celle du lien social ne se posaient pour ainsi dire pas. De puissants mécanismes de contrôle, de domination, voire d'exclusion étaient à l'œuvre. Il ne s'agit donc pas d'idéaliser le passé ou de prôner un quelconque retour à des communautés « naturelles ». Cependant face à un éclatement irréversible de ces dernières, fondées sur des économies locales relativement autarciques, une prise de conscience s'est opérée progressivement pour reconnaître que la participation à l'économie marchande ne suffisait pas à créer une conscience d'appartenance à une communauté plus large. Plus encore, le lien social est apparu dans bien des cas comme une condition du développement économique lui-même. Pour tirer son épingle du jeu, un capital culturel et social, tant personnel que collectif, s'avère nécessaire.

De l'organisation de repas de quartiers à celui de réseaux d'échange de savoirs, d'innombrables initiatives visent à recréer la citoyenneté et le lien social. Le mouvement de l'économie solidaire, dont la dimension internationale s'affirme de jour en jour, est très caractéristique de cet effort de redéfinition

du lien social et des rapports entre échanges marchands et échanges non marchands.

Les échanges d'expériences entre les nombreuses initiatives de micro-crédit ont montré que celui-ci, contrairement aux idées reçues, ne permettait pas véritablement un décollage économique à partir de petites initiatives : très vite se pose en effet le problème des débouchés et de l'accès à un marché plus large que le village. L'impact majeur de tels dispositifs de crédit, à condition précisément d'être pensés en ces termes, est de renforcer le capital social des personnes et des communautés. C'est ce capital lui-même qui permet ensuite à la communauté de se reconnaître comme telle, d'exister et de servir de terreau à un développement économique.

L'effort actuel de fédération des multiples initiatives d'économie solidaire à une échelle internationale marque une nouvelle étape : on passe progressivement de réactions locales vis-à-vis d'une situation jugée inacceptable à un effort collectif pour redéfinir de manière beaucoup plus large l'éventail de l'activité économique et les relations entre économie et société.

L'approche de l'État devient plus pragmatique

Dans les années soixante et soixante-dix, l'affirmation de l'État moderne se faisait volontiers au prix d'un discrédit de

12. DPH 7937, *Reconstruire la citoyenneté pour arrêter la violence au Burundi*, fiche établie par Déo Ntibayindusha.

toutes les formes anciennes de gouvernance : c'était, semblait-on penser, des scories du passé que l'éducation pour tous aurait tôt fait de balayer. En réalité, beaucoup de sociétés ont constaté l'incapacité des États dits modernes à s'enraciner dans la société et à offrir notamment des solutions crédibles dans le domaine de la gestion des conflits.

En Afrique, notamment, cela a conduit à changer de regard à l'égard des solutions traditionnelles. Un exemple parmi mille autres : au Burundi, « depuis l'indépendance en 1962, les différentes constitutions appliquées ne sont pas parvenues à générer la stabilité et la paix sociale. Tous ces modèles ont en commun la non implication de l'ensemble des protagonistes, y compris la population rurale et leur non ancrage dans la civilisation burundaise… L'histoire et la culture du Burundi renferment des valeurs fondamentales liées à l'organisation politique et sociale, l'arbitrage des conflits, incarnée par l'ensemble des sages Bashingantahé, le culte de la vérité et le bon voisinage… Les sociétés africaines bouleversées par les crises ont besoin de retrouver l'esprit africain de palabre dans la paix et dans la tolérance ». [12]

Après le génocide au Rwanda, le gouvernement tente, ne serait-ce qu'en raison de l'incapacité de la justice officielle à se saisir d'un très grand nombre de cas, de réhabiliter les formes traditionnelles de justice villageoise. Là encore, il ne faut pas tirer de ces exemples une volonté d'idéaliser un passé à jamais révolu. Ils nous obligent néanmoins à situer l'action publique proprement dite dans le champ beaucoup plus vaste des régulations sociales. La reconnaissance de la force et des ressources potentielles du corpus culturel sous-jacent est alors

essentielle.

Cette révision du regard sur les rapports entre gouvernance et culture va bien au-delà des régulations sociales. Elle marque aussi, depuis dix ans, le regard jeté sur les rapports entre État et développement. Je fais référence ici notamment à toutes les expériences recueillies par Pierre Judet et qui montrent que les facteurs « intangibles » jouent un rôle vital dans le développement, qu'il s'agisse de la cohérence d'une société ou de son engagement dans la mise en œuvre d'objectifs et de valeurs communes. A l'image d'un État s'imposant et se surimposant à une société et susceptible de créer le développement se substitue la vision plus nuancée des conditions dans lesquelles l'action publique parvient à cristalliser et à fédérer les énergies d'une société. La question du partenariat entre l'État et les autres acteurs devient alors primordiale.

L'attention portée aux liens entre État et culture conduit tout naturellement aussi à s'attacher à la construction progressive de celui-là, vue non plus comme une élaboration institutionnelle mais comme un processus par lequel une société parvient à produire et à faire fonctionner des institutions : l'État est une construction historique et pas seulement une construction légale. La question de la mise en place des institutions démocratiques s'efface devant celle de la construction d'une gouvernance légitime. Cette dernière ne se réduit plus à des institutions et des règles mais englobe un ensemble complexe de pratiques sociales.

13. DPH 2616, *Les coopératives sociales en Italie-2*, fiche établie par l'IRED.

On assiste à un mouvement de désinstitutionnalisation et de revendication du pluralisme juridique

Le souci de produire du bien public et de construire la communauté sans s'en remettre exclusivement à l'État n'est pas seulement né de la déficience de certains États dans la prise en charge de problèmes sociaux. Il est aussi né d'une réflexion sur les effets pervers de la prise en charge purement publique des problèmes. Le terme de désinstitutionnalisation, venu d'Italie, s'est appliqué au départ à la question des soins psychiatriques. « Dans les années soixante, raconte Sandro Guiglia [13], la question des réformes sociales a commencé à se poser après le boom économique italien. Intellectuels, politiciens, travailleurs sociaux et syndicalistes ont produit une réflexion sur les rapports entre les citoyens, l'État, les services sociaux et la société. C'est là qu'a pris naissance le mouvement contre l'institutionnalisation des soins psychiatriques. Il a contesté la manière dont la société sortait de son propre corps les individus qui posaient des problèmes pour les cacher dans des institutions psychiatriques. Dans le prolongement de la poussée contestatrice et rénovatrice de 1968, l'action a visé à démanteler les institutions d'exclusion (orphelinats, instituts pour personnes âgées, asiles psychiatriques, prisons pour mineurs), pour expérimenter des solutions alternatives qui renvoient à la société les problèmes qu'elle engendre. La victoire de ce mouvement s'est traduite par la fermeture des hôpitaux psychiatriques, sanctionnée par une loi de 1978… Le mouvement de réforme des services sociaux a été influencé à son tour, ce qui a produit de profonds changements au niveau culturel : un service public, dans sa manière de répondre aux besoins, doit être efficace et savoir éliminer

les causes qui produisent la demande ; il doit savoir et pouvoir s'adapter aux nouveaux besoins. La "qualité" d'un service n'est pas seulement une somme de technicités mais une question de prise en compte de la complexité du porteur des besoins et de coparticipation à la recherche de la solution ». On voit ainsi comment une démarche portant sur le droit à la différence et sur les conditions dans lesquelles une société règle ses problèmes s'étend à une réflexion sur le nécessaire partenariat entre services publics et citoyens, partenariat sans lequel l'action publique aboutit à exproprier les citoyens de leur être propre.

Cette réflexion se retrouve au niveau des communautés. L'existence d'un droit uniforme est une conquête historique de la démocratie et l'expression de l'égalité des citoyens devant la loi. Toutefois, dans la pratique, cette conquête s'accompagne d'un certain nombre d'effets pervers. D'abord parce que le droit écrit est dans beaucoup de pays éloigné des traditions et des pratiques sociales. Il contribue à faire de l'appareil public un corps étranger à la société. Ensuite parce que le droit est nécessairement complexe. L'exclusion sociale se manifeste alors en pratique par l'impossibilité de connaître le droit ou d'avoir recours à la justice. Enfin, parce que l'établissement d'un monopole pour un droit extérieur à chaque groupe conduit à recourir à une justice extérieure pour la gestion de tous les problèmes internes aux groupes.

C'est en réaction contre ces effets pervers que se sont développés depuis une trentaine d'années des mouvements très divers mais qui visent tous d'une manière ou d'une autre à une réappropriation du droit. Trois courants complémentaires se combinent dans cette réaction. Le premier vise à faciliter l'accès au droit écrit pour les groupes sociaux domi-

nés. Il s'agit de développer, par exemple avec la formation de parajuristes, des médiations entre les citoyens et le droit en le démythifiant et en retirant aux professionnels du droit le monopole de sa maîtrise. Le deuxième met l'accent sur la création de règles locales. Toute association qui se crée sait bien l'importance qu'occupe l'élaboration de ses propres règles de fonctionnement et de gestion des conflits : on pourrait presque dire qu'une société s'institue en produisant ses règles locales. De même, dans toutes les sociétés où le droit écrit vient de la période coloniale et s'est plaqué aux institutions traditionnelles, la revalorisation du droit traditionnel et la recherche d'un métissage entre droit oral et droit écrit constituent des actes essentiels de réappropriation de la gouvernance par la société. Enfin, troisième courant, dans de nombreux pays s'est développée une pratique de la médiation civile. Il s'agit dans un quartier, dans une classe, dans un groupe humain, d'inventer les règles et de nommer les acteurs d'une médiation des conflits.

On constate une fois encore que la contestation d'un monopole d'État, ici sur la production du droit et l'exercice des médiations, ne vise pas en soi à affaiblir l'État, mais à élargir la palette de la gouvernance en inventant des solutions alternatives. Cette notion d'élargissement de la palette est une des dimensions du capital social dont disposent les différentes communautés et sociétés, le réservoir des solutions possibles face aux différents défis.

Le rôle des territoires locaux est redécouvert

La plupart des pays ont connu, au cours des trente dernières années et sous des formes extrêmement variées, un mouvement de décentralisation. Ce mouvement n'est pas sans ambiguïté ou sans contradiction : décentraliser le pouvoir politique au fur et à mesure que la société s'internationalise, n'est-ce pas, au bout du compte, réduire le champ du politique, c'est-à-dire la maîtrise qu'ont les sociétés humaines de leur propre avenir ? N'y a-t-il pas un paradoxe à valoriser le développement local au fur et à mesure que l'économie se délocalise ?

En réalité, les mouvements de décentralisation sont une réaction contre le caractère tayloriste de l'économie et de l'action publique organisées toutes deux, comme nous l'avons vu, selon un modèle vertical. Dans le champ économique, la redécouverte du territoire découle des mutations mêmes des systèmes de production. Dès lors que ces systèmes reposent sur une combinaison de savoir-faire, la dimension territoriale reprend tout son sens. Le capital social d'un territoire défini comme l'intensité des relations entre les acteurs et le capital d'expériences détenu tant par chacun que par la collectivité tout entière, prend une double valeur : il assure la cohésion de la société mais conditionne aussi les capacités de développement économique.

Pour les mêmes raisons, le territoire se révèle un niveau essentiel pour la gestion des ressources naturelles. C'est le palier indispensable d'une gestion cohérente. Le livre déjà cité de l'Indien Anil Agarwal, *Quand reverdiront les villages* [fiche DPH 2009], a été le porte-drapeau du mouvement. Il affirme l'incapacité de l'appareil d'État à prendre en charge

la complexité des techniques, des modes d'organisation, des règles juridiques et des pratiques nécessaires à une bonne gestion de l'eau : il réintroduit l'idée d'écosystèmes villageois complexes ne pouvant être entretenus que s'il y a une mobilisation des habitants. Larbi Bouguerra, dans l'ouvrage *sept principes pour la gouvernance de l'eau*, écrit en conclusion du chantier international de réflexion de l'Alliance sur ce sujet, confirme le caractère central de la gestion locale. Dans le domaine de la gestion des relations entre humanité et biosphère, la gouvernance ne se définit plus par l'appropriation étatique de la ressource naturelle, par des réglementations protectrices ou par des moyens publics de gestion mais par un ensemble complexe de régimes de propriété, de règles juridiques, de pratiques et d'apprentissage de relations entre acteurs.

Le retour au territoire se révèle aussi dans toutes les tentatives pour revitaliser la démocratie. Prenons l'exemple, maintenant de mieux en mieux connu, du « budget participatif ». L'idée d'associer réellement les habitants à l'élaboration et au contrôle des budgets publics n'est pas nouvelle. Le grand mérite de la ville de Porto Alegre et de l'État de Rio Grande do Sul au Brésil est d'avoir mis en place les techniques et les pratiques permettant à cette idée de se concrétiser et de se généraliser. Le fonctionnement en réseau permet actuellement l'expansion et l'adaptation de ces idées non seulement en Amérique latine mais aussi en Europe et en Afrique. Ce n'est pas le lieu ici de discuter des avantages et des effets pervers (car il y en a) du budget participatif. Ce qui est intéressant plutôt c'est de voir que les méthodes ont été inventées par des responsables politiques d'extrême gauche (ils appartiennent au PT – parti des travailleurs) qui ont trouvé dans le budget

participatif le point d'application de leur propre réflexion, menée pendant les années de dictature, sur la crise de l'État et sur leur propre idéologie. Toutes les innovations locales ont pour point commun de ne pas être de simples réactions spontanées à la base mais le fruit de la rencontre de réflexions théoriques, comme celles que nous avons rappelées en Italie à propos de la désinstitutionnalisation, et de pratiques nouvelles.

Le territoire est, enfin, un lieu privilégié pour articuler les initiatives de différents acteurs. C'est pourquoi on voit fleurir dans différents pays de multiples chartes, projets, pactes ou contrats territoriaux. C'est aussi à cette échelle que les différents niveaux de gouvernance apprennent à coopérer, même si cet apprentissage est laborieux.

La redécouverte du rôle du territoire dans l'économie, la gestion des ressources naturelles, la démocratie, le partenariat préfigurent l'idée, sur laquelle je reviendrai longuement, que le territoire va devenir un « acteur social » majeur du XXIe siècle. Cela suppose non pas d'en faire une nouvelle catégorie institutionnelle mais de développer des outils opérationnels permettant à une société locale dans son ensemble de gérer au mieux des ressources collectives. Pour s'en tenir au cas de la France, l'initiative prise par la CFDT en Poitou-Charentes d'adopter une approche globale des ressources humaines d'un territoire va dans ce sens.

La gouvernance européenne promeut les vertus de la responsabilité partagée

14. DPH 7607, *Vers une charte européenne, des critères de commerce équitable*, fiche établie par Odile Albert.

Dès sa création, l'Europe a été un espace d'innovation dans le domaine de la gouvernance. Il s'agissait d'une aventure de nature nouvelle. La nécessité de combiner unité et diversité lui est en effet consubstantielle : aussi, la crise actuelle des institutions européennes, la dénonciation d'une Europe éloignée de ses citoyens ou qui a perdu son âme en se bâtissant exclusivement sur des critères économiques ne doit pas nous faire perdre de vue ce que cette aventure a de singulier et de précurseur.

Prenons un exemple très modeste, issu non pas des institutions mais de la société civile : l'élaboration d'une charte européenne du commerce équitable[14]. Jusqu'en 1998, chaque association nationale de magasins définissait ses propres critères du commerce équitable. Cette année-là, leur fédération à l'échelle européenne décide d'unifier les critères. La manière dont elle procède semble découler du simple bon sens : on constate des objectifs communs, on confronte des expériences, à partir de là on élabore des critères que l'on confronte avec les points de vue des producteurs du Sud. Ce travail étant fait, on compare les résultats avec les critères élaborés par le Parlement européen. Rien que de très banal… Et pourtant tous les ingrédients de la gouvernance future y sont présents.

D'autres efforts précurseurs viennent des institutions européennes elles-mêmes. Dans l'analyse de la crise de la gouvernance, j'ai fréquemment cité le livre de Marjorie Jouen, *Diversité européenne – mode d'emploi*, et le bilan qu'elle y fait des initiatives locales de développement. Lorsque la Commission européenne a élaboré le Livre blanc *Croissance, compétitivité et emploi,* elle a pris conscience de l'impossibilité de

traiter du domaine de l'exclusion sociale à la manière dont elle avait géré les problèmes d'unification du marché, parce que les façons de faire y sont extrêmement marquées par les spécificités historiques, institutionnelles et politiques de chaque pays. Il fallait donc innover, susciter un recueil d'expériences à la fois nationales et locales, confronter les bonnes pratiques, dégager les principes directeurs communs. C'est ce qui fut fait au conseil extraordinaire sur l'emploi du Luxembourg en novembre 1997. Assez curieusement, les institutions européennes elles-mêmes ne semblent pas avoir soupçonné le caractère profondément novateur de la démarche qu'elles avaient suivie. Pour elles, l'impossibilité d'édicter des règles communes en faisait une gouvernance « molle », faute de consensus des États sur une gouvernance « dure », c'est-à-dire des directives. De fait, les États sont restés au milieu du gué. Les principes directeurs issus du travail comparatif ne sont pas devenus opposables aux États. Néanmoins, cet apprentissage porte en germe une réforme plus profonde des institutions.

Devant les déficiences des régulations publiques internationales, la société civile prend l'initiative

Au cours des vingt dernières années, trois innovations ont marqué la vie et les débats internationaux.

La première, c'est la série de conférences internationales organisées par l'ONU sur les sujets les plus divers et inaugurées par le Sommet de la terre de Rio en 1992.

La deuxième, c'est l'émergence du « phénomène ONG ». L'inertie des États et la pesanteur des présumés « intérêts

nationaux » amènent la société civile à s'organiser au plan international. Les grandes ONG se développent et s'installent sur la scène publique : les « humanitaires » avec Médecins sans frontière et Médecins du monde, les « environnementalistes » avec Greenpeace, les défenseurs des droits de l'homme avec Amnesty International et, plus récemment, les réseaux d'observation tels que Human Rights Watch ou Transparency International. En sachant utiliser les nouveaux moyens de communication, notamment Internet, et en tirant parti de leur complémentarité avec les médias, auxquels elles fournissent l'information et qui leur offrent en retour la médiatisation, ces ONG préfigurent des relations internationales qui ne sont plus fondées uniquement sur la confrontation des intérêts nationaux.

La troisième innovation, c'est la création de forums internationaux qui se mettent à occuper une place significative dans la construction du débat public tout en étant des initiatives purement non-gouvernementales. Il s'agit d'abord du forum économique mondial, dit forum de Davos. Ses fondateurs, Raymond Barre et Klaus Schwab, sont partis du constat de bon sens que les administrations nationales et les diplomaties n'étaient plus et ne pouvaient plus être le vecteur des dialogues qui s'organisaient entre les grands acteurs économiques, transnationaux, et les États. La nature des relations était devenue telle qu'un espace de libres confrontations internationales où se retrouveraient ces deux catégories d'acteurs était indispensable. D'où le succès considérable du forum de Davos, qui explique aussi qu'il focalise les critiques, en symbolisant la *jet society* de l'ordre mondial néolibéral. En prétendant, à tort ou à raison, réunir le gotha de l'industrie mondiale, cette initiative privée et de nature commerciale a

fourni certaines années un cadre et un prétexte à ce que le monde compte de personnalités politiques pour se montrer et nouer d'utiles contacts. Depuis l'année 2001, il a été « complété » par une autre initiative : le forum social mondial de Porto Alegre. Il peut paraître provoquant de mettre les deux sur le même plan quand le second est communément présenté dans les journaux comme un « anti-Davos ». L'un, le forum économique, est supposé être le haut lieu de la globalisation économique triomphante et l'autre, le sommet social, le haut lieu de la lutte contre cette globalisation. En fait, ce qui m'intéresse ici, en matière de gouvernance, ce n'est pas les thèses défendues ni même la nature des participants car dans les deux cas les participants ne reflètent pas la diversité de la société mondiale : c'est que ces initiatives reflètent de nouvelles modalités de la gouvernance. De même qu'au plan local nous avons vu la société civile venir pallier les déficiences des États, notamment dans l'action sociale, de même nous la voyons à l'échelle internationale créer les espaces de débat public et la scène politique mondiale que les institutions n'ont pas su créer.

***

Nouvelles formes d'engagement social, prise en charge privée de fonctions qui relevaient jusqu'alors la prérogative des États, refondation de la communauté, redéfinition de la citoyenneté, approche pragmatique de l'État et de ses relations avec la société, désinstitutionnalisation, pluralisme juridique, redécouverte du territoire, nouvelles formes de

II.

LES PRINCIPES COMMUNS DE LA GOUVERNANCE POUR LE XXIe SIÈCLE

Les prémices du renouveau de la gouvernance ont toutes en commun de contester ce que l'État wesphalien avait de t rop dogmatique et de trop exclusif. Elles invitent à un effort de retour aux sources, à partir de la question posée plutôt que de la réponse que nos sociétés lui ont donné à un moment de leur histoire. Elles déconstruisent les fausses évidences. Elles apportent de la créativité, de la souplesse, de la diversité. Elles font bouger les frontières de toutes natures. Elles comblent les vides que n'ont pas su remplir les relations interétatiques. Elles ouvrent des perspectives nouvelles.

Cependant il faut aller au-delà du bricolage généralisé et, comme annoncé, ré-agencer les éléments du système en un tout cohérent. C'est l'objet de cette seconde partie.

Le fondement de ce système renouvelé, c'est la relation. La capacité de nos sociétés à la fois interdépendantes et infiniment diverses à survivre et à se développer dépend de la capacité à gérer les relations, à garantir le maximum d'unité et le maximum de diversité.

Au fil des chapitres nous aborderons donc les différentes formes de relations.

Le premier est consacré à l'institution de la communauté, aux fondements éthiques de la gouvernance, aux conditions de sa légitimité, aux relations entre acteurs au sein du contrat social. La nécessité de gérer les interdépendances mondiales

vient nous rappeler qu'aucune communauté n'est totalement homogène, qu'aucune n'existe pour l'éternité, les « nationalités » pas plus que les autres. Nous allons vers des sociétés de contrat et dans ces conditions, l'énoncé et le respect de principes communs sont le fondement et la condition du « vivre ensemble ». Pour qu'il y ait communauté, il faut encore qu'il y ait un véritable contrat social entre les acteurs, que chacun d'eux se reconnaisse à l'égard de la communauté tout entière des responsabilités proportionnées à ses droits.

La première fonction de la gouvernance est de construire et de donner sa cohésion à la communauté. Pour cela il ne suffit pas à la gouvernance d'être « légale », elle doit être aussi jugée « légitime ». Les actes de la puissance publique et les contraintes qu'elle impose ne peuvent se contenter d'être sanctifiés ni même sanctionnés par un vote. Ils doivent aussi être jugés nécessaires et efficaces.

Le deuxième chapitre est consacré aux relations entre niveaux de gouvernance. Aucun problème sérieux ne peut être traité à un seul niveau. Tout est à la fois local et global. Ce simple constat met à mal les présupposés et les évidences les mieux ancrés comme par exemple : il n'y a pas de démocratie possible sans claire affectation, à chaque niveau de gouvernance, de compétences exclusives dont il soit pleinement responsable. La clé de la gouvernance de demain, ce n'est plus le principe de répartition des compétences entre niveaux mais au contraire celui de coopération entre niveaux. Ce principe de coopération repose sur un fait d'expérience : toutes les sociétés sont confrontées à des problèmes de même nature mais chacune doit y apporter des réponses spécifiques. De là découle le principe de subsidiarité active dont j'expose en détail la genèse et la mise en œuvre.

Le troisième chapitre est consacré aux relations entre l'action publique et le marché. J'essaie de dégager le débat de la gangue idéologique où il est trop souvent enveloppé parce qu'on y mêle des registres très différents relatifs à la nature, à la vocation et à la répartition des biens et des services. Je constate aussi que cela empêche de regarder l'essentiel, la place croissante de l'économie de la connaissance et de la rareté des ressources naturelles en comparaison de nos appétits de consommation. Ces deux faits conduisent à reconnaître que les biens les plus précieux pour l'avenir seront ceux qui se multiplient en se partageant. De là je déduis que la réflexion sur les relations entre action publique et marché dépendent, en amont de tout choix politique, de la nature même des biens et services. On ne peut traiter de même manière des biens qui se détruisent en se partageant, comme les écosystèmes, les biens qui sont en quantité limitée, comme les ressources naturelles, les biens et services résultant avant tout de l'industrie humaine mais qui se divisent en se partageant et les biens, enfin, qui se multiplient en se partageant. L'efficacité et la légitimité du marché sont peu contestables pour la troisième catégorie ; les trois autres relèvent d'autres logiques. Le chapitre se conclut par un appel à repenser nos systèmes économiques en appliquant à l'organisation des échanges le même principe de subsidiarité active qui s'applique aux relations entre niveaux de gouvernance.

Le quatrième chapitre est consacré aux relations entre la puissance publique et les autres acteurs. Il part du constat que la plupart des problèmes réels impliquent une coopération entre la puissance publique et une grande diversité d'acteurs. C'est pourquoi la plupart des discours sur la gouvernance font l'éloge du partenariat sans vouloir admettre que les pouvoirs

publics sont rarement capables d'être d'authentiques partenaires. Contraire à la conviction bien ancrée que la puissance publique est au-dessus de la société, cette idée se heurte de toute façon à la réalité des dispositifs administratifs, juridiques et financiers. En outre, pour qu'il y ait partenariat, il faut qu'il y ait des partenaires et qu'ils aient conscience de leur responsabilité. Ce qui renvoie à la nécessité d'aider à leur émergence. A partir d'exemples concrets je montre ce que peuvent être les règles du jeu de la relation partenariale.

Le cinquième chapitre est consacré à la place des territoires locaux dans la nouvelle gouvernance. Alors que la mobilité grandissante des informations, des personnes, des marchandises, des capitaux et la croissance des interdépendances devrait en apparence réduire les territoires locaux à un rôle marginal, limité par exemple aux problèmes sociaux ou de voisinage, on assiste à une véritable revanche des territoires. Cela tient précisément au rôle croissant des relations, y compris au sein de l'organisation économique comme le montre bien la polarisation du développement. Une gouvernance fondée sur la gestion des relations – entre les acteurs sociaux, entre les niveaux de gouvernance, entre les problèmes, entre l'humanité et la biosphère, entre la puissance publique et le reste de la société – ne peut que privilégier le territoire, espace par excellence de l'organisation de ces relations. Les systèmes de production et les services publics, organisés tous deux en filières verticales, doivent êtreéquilibrés par le renforcement des relations horizontales qui sont aussi bien les conditions du développement durable que de la cohésion sociale. J'en conclus que le territoire est la brique de base de la gouvernance du XXIe siècle.

Le sixième chapitre introduit à une réflexion sur l'ingénierie

institutionnelle. Il part du constat que les logiques institutionnelles, les procédures, les cultures, les modes de décision, la gestion du temps structurent la gouvernance bien plus efficacement et durablement que les discours politiques les mieux intentionnés soient-ils. L'art de la gouvernance est donc avant tout celui de concevoir des systèmes dont le fonctionnement va dans le sens des objectifs souhaités. J'ouvre un certain nombre de pistes pour penser différemment les institutions administratives et leur fonctionnement afin de les rendre capables de s'inscrire dans les systèmes de relation décrits précédemment. Une des dimensions les plus importantes concerne la prise de décision elle-même. La pensée politique traditionnelle associe au pouvoir politique la capacité de décider. Je montre que dans les systèmes complexes, les solutions adaptées sont le résultat de longs processus d'élaboration. Dès lors, le pouvoir de proposition et l'organisation du cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques sont au cœur de la gouvernance.

En définitive c'est bien, conformément à son sens étymologique, l'art de la navigation en haute mer, c'est-à-dire de la gestion du temps, de l'incertitude, des ressources et de la coopération qui fonde la gouvernance.

1.
L'institution de la communauté, les fondements éthiques de la gouvernance, le contrat social

Les fondements éthiques de la gouvernance, le principe de responsabilité et la Charte des responsabilités humaines

Les êtres humains, à l'échelle de la planète, n'ont pas choisi de vivre ensemble. Ils ne forment pas au départ une communauté au sens où une histoire commune les aurait réunis, les mêmes mythes les souderaient, où ils auraient librement choisi de partager leur destin à l'issue d'un référendum d'autodétermination. Pourtant, si l'on définit la gouvernance comme l'ensemble des régulations qui permettent à une société de vivre durablement en paix et de garantir sa pérennité à long terme, il n'est, au XXIe siècle, de gouvernance que mondiale. Dans une société villageoise cloisonnée, où chaque groupe humain vivait en relative symbiose avec un écosystème local, il était naturel que ce groupe et sa survie fussent

la raison d'être de la gouvernance et le fondement de sa légitimité. Quand les interdépendances sont devenues telles entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère, le même raisonnement conduit à dire que la survie de l'humanité et sa gestion pacifique deviennent les raisons d'être de la gouvernance et le fondement ultime de sa légitimité. En ce sens, le problème classique des relations entre niveaux de gouvernance se trouvera à terme inversé et je soutiens que la gouvernance mondiale sera à terme le fondement de la légitimité de la gouvernance à tous les autres niveaux. Toutefois cela pose des questions fondamentales aux plans philosophique, éthique, politique, social et institutionnel. Au plan philosophique, en ne rendant plus possible la recherche du mal chez l'autre et en contraignant la démocratie à se situer par rapport aux grandes questions anthropologiques. Au plan éthique, en impliquant de se mettre d'accord sur les valeurs communes qui guideront la gestion de la planète et qui serviront de critères ultimes pour juger de la gouvernance. Au plan politique, en rendant nécessaire l'émergence d'une entité capable de se doter d'institutions, de règles, d'acteurs et de pratiques constituant la gouvernance mondiale. Au plan social, en rendant urgente la prise de conscience d'une communauté mondiale. Au plan institutionnel, en mettant à l'ordre du jour l'élaboration d'une Constitution qui puisse servir de cadre de référence ultime à l'élaboration progressive des règles, des institutions et pratiques.

Dans la plupart des sociétés, l'adoption de valeurs et de règles communes est si importante qu'elles éprouvent le besoin de se référer à une transcendance ou à des mythes pour soustraire en quelque sorte ces valeurs et ces règles au jugement des contemporains. Dans le cas présent, la communauté

mondiale se construit en réunissant des sociétés dont chacune est porteuse de sa propre vision de la transcendance ou de ses propres mythes fondateurs. Or, au même moment, du fait de sa puissance et de sa maîtrise de la nature, l'humanité se trouve aux commandes de sa destinée. Les groupes n'ont en pratique d'autre choix que de s'intégrer en définissant ici et maintenant des règles et des valeurs communes, sans pouvoir se raccrocher à une justification transcendante ou à des mythes fondateurs. Cela ne retire pas, tant s'en faut, l'importance que chacun d'entre nous peut accorder à la transcendance ; c'est au contraire ce qui nous protège du vertige de la toute-puissance et nous conduit à l'humilité, à reconnaître que le destin collectif de l'humanité est plus important que nos petites personnes. A telle enseigne que la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui ne fait pas explicitement référence à une transcendance, se réfère à des droits imprescriptibles et égaux de chaque être humain, donc à la singularité radicale des êtres humains par rapport aux machines ou aux plantes.

La nécessité de construire une communauté sociale et politique mondiale nous amène à élaborer consciemment des règles générales donc à construire la société sur une base contractuelle. Sous-jacente à ce contrat fondateur, se trouve la conviction qu'aucune société ne peut assurer son propre avenir sans que la même possibilité soit assurée aux autres.

J'ai noté dans l'introduction qu'éthique et gouvernance se trouvaient associées comme les deux faces d'une même pièce. D'abord parce qu'il s'agit dans les deux cas de réaffirmer que les fins doivent l'emporter sur les moyens. Ensuite, parce qu'il n'y a pas de gouvernance pacifique ni *a fortiori* de gouvernance démocratique sans un fondement éthique. La mode,

il y a peu, était au cynisme. Les crises que nous avons connues en 2002 avec les gigantesques scandales d'Enron, d'Arthur Andersen, de World Com, sont venues rappeler dans le domaine économique et financier que le capitalisme le plus intégriste et le plus dur ne peut se dispenser d'éthique. La seule « justification par le succès » qui a fait la gloire éphémère de tous ces capitaines de la finance et de l'industrie, qui ont fait la une des journaux avant d'être cloués au pilori, est autodestructrice du système. Celui-ci en effet ne peut fonctionner que si les différents acteurs et les citoyens eux-mêmes ont confiance dans le respect général d'un certain nombre de règles fondamentales. Il en va de même de la gouvernance. On se souvient de la formule cynique prêtée à l'ancien ministre de l'intérieur, Charles Pasqua : « les promesses électorales n'engagent que ceux qui y croient ». L'éthique, de la même manière, ne contraindrait-elle que ceux qui y croient ? Serait-elle réservée aux « gogos » ? La morale ultime de la politique, en démocratie, reposerait-elle sur la justification des actes par la possibilité de se faire réélire ? Je crois qu'il serait imprudent, dans le cas de la France, de sous-estimer les ravages des lois d'amnistie sur lesquelles les partis politiques se sont mis d'accord. Car elles sapent de manière souterraine mais profonde la confiance qu'accorde la société à ses institutions et à ses gouvernants.

Éthique et responsabilité

L'obligation de construire un destin collectif commun pour vivre en paix m'amène à m'interroger sur les concepts d'éthique et de responsabilité et sur leurs liens.

Le concept d'éthique est forgé à partir du grec *ethos* qui a à peu près la même signification que le latin *mores* dont dérive le mot morale. Cependant l'éthique, dans son acception précise et actuelle, désigne l'étude théorique des principes qui guident l'action humaine dans tout contexte où il peut y avoir délibération. L'éthique concerne aussi l'ensemble des principes de consensus qui règlent l'action des individus à l'intérieur des formations sociales.

On constate que « l'émergence des questions éthiques… renvoie à la double défaillance du privé (le marché) et du public (l'État). Il en va ainsi du respect du droit social ou des droits de l'homme. De même, le commerce équitable signe un constat d'échec des politiques de développement et de commerce traditionnelles »[1].

La responsabilité, c'est-à-dire reconnaissance de l'interdépendance de l'individu avec ses semblables et avec la nature, est une des dimensions fondamentales de l'éthique, en ce qu'elle éclaire d'un jour particulier la plupart des choix. C'est ce que souligne le philosophe Hans Jonas qui place la responsabilité au centre de l'éthique : « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur la terre et de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs »[2]. Pour lui, la « peur » devient la condition de possibilité de la responsabilité.

1. F. Benaroya, « Entre éthique et économie », colloque CERI/MAE, 2002.
2. Hans Jonas, *Le principe de responsabilité*, Éditions du Cerf, 1990.

Être responsable, c'est s'assumer et assumer les autres. « L'éthique positive est une réflexion sur les conditions de la vie bonne ou d'accès au bonheur. La liberté individuelle était la condition privilégiée lors des XVIII° et des XIX° siècles, notamment en économie. Il en est résulté un calcul économique fondé sur l'individualisme, l'utilitarisme et le libéralisme. Le cadre éthique contemporain a complété la liberté par la responsabilité. »[3]

« La responsabilité sociale d'une organisation fait référence à des concepts philosophico-éthiques. Trois écoles existent. La plus importante est l'école américaine du *Business Ethics*, qui vise à créer des codes moraux au sein de l'entreprise. L'école allemande vise, elle, à une éthique collective : les salariés comme les dirigeants sont concernés. Il leur est nécessaire d'établir un consensus. Enfin, l'école française est considérée comme une école « critique » vis-à-vis de la viabilité du concept d'éthique de l'entreprise. »[4]

Récemment, les questions de responsabilité et d'éthique ont donné lieux à des développement nouveaux.

Prenant le contre-pied d'une vision utilitariste réduisant l'homme à son avoir, Amartya Sen[5] propose une « éthique de la responsabilité » qui met l'accent sur les « capacités » que chacun a, même s'il est pauvre, à agir, à exercer sa part de liberté et de responsabilité. La société, au travers de ses normes, a la responsabilité de conforter cette liberté.

Pour Jurgen Habermas[6], l'éthique ne concerne pas « ce qui est bien » mais « ce qui est juste ». La discussion sur l'éthique se trouve alors déplacée vers les conditions socio-politiques permettant de faire le « juste ». Ainsi se crée une « *éthique de la discussion* », fondée sur la problématique de l'espace public, processus de délibération collective.

3. D. Virginie, « note sur la responsabilité économique », http// :mapage.noos.fr/RVD/DEA.htm, 1998.
4. *Le Monde de l'économie* du 26 novembre 2001.
5. A. K. Sen, *Éthique et économie*, PUF, Paris, 1993.
6. J. Habermas, *De l'éthique de la discussion*, Champs Flammarion, Paris, 1999.

L'enjeu et la portée du principe de responsabilité vont bien au-delà des règles que la Banque mondiale, dans le cadre de la « bonne gouvernance », tente de promouvoir sous le terme d'*accountability*. Il ne s'agit alors que de soumettre l'activité de l'État et des administrations à l'obligation de « rendre compte ».

L'éthique, loin d'être la cerise sur le gâteau de la gouvernance, en est indissociable. D'abord parce que celle-ci exige que les gouvernants se soumettent aux lois de la cité et exercent leurs fonctions avec probité, faute de quoi les contraintes qu'ils imposent au nom de l'intérêt commun perdent leur légitimité. Ensuite, parce qu'elle exige, pour être démocratique, un accord sur des principes communs et ces principes sont nécessairement éthiques. Puisqu'en l'état actuel de l'humanité toute gouvernance procède en dernier ressort d'une gouvernance mondiale, que cette gouvernance mondiale ne peut qu'avoir une base contractuelle et que cette base contractuelle est fondée sur des principes éthiques, alors l'adoption des principes éthiques communs pour notre temps devient décisive. L'éthique conditionne l'émergence de la communauté sociale et de la communauté politique à l'échelle planétaire.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire, un effort considérable a été accompli pour élaborer de façon interculturelle un tel socle éthique commun, qui a abouti en 2001 à un projet de Charte des responsabilités humaines. La responsabilité est au centre de l'accord auquel peuvent parvenir aujourd'hui les différentes sociétés humaines pour construire le socle

éthique. Cela découle de façon presque évidente de ce qui précède. « La terre est notre seule, unique et irremplaçable patrie. L'humanité dans toute sa diversité appartient au monde vivant et participe à son évolution. Leurs destins sont inséparables » dit le préambule de la Charte. Destins inséparables et interdépendance des actions fondent l'importance de la responsabilité.

La responsabilité est au cœur de la pensée de nombreux philosophes et économistes mais elle est devenue aussi l'épine dorsale de la réflexion dans le monde syndical, dans la communauté scientifique et dans les entreprises. Le prix Nobel d'économie Amartya Sen fait remarquer qu'avec l'augmentation du niveau d'interdépendance il est devenu naturel d'étendre les responsabilités réciproques. La responsabilité sociale se fonde sur la reconnaissance du fait que la vie des individus en société entraîne des interdépendances, ce qui implique des obligations réciproques liées aux relations économiques, politiques et sociales qu'ils entretiennent mutuellement. C'est le philosophe Hans Jonas qui, dès les années soixante-dix, nous a fait prendre conscience que l'évolution de l'humanité conduisait à une redéfinition de la responsabilité au fur et à mesure que l'impact conjugué de nos actions augmentait ; d'où il conclut que la responsabilité ne se réduit pas à rendre compte ici et maintenant de nos actes mais aussi à en rendre compte à « ce qui n'est pas encore né ». Ces idées ont progressivement imposé la reconnaissance de la responsabilité vis-à-vis des générations futures. Notre responsabilité ne se manifeste plus seulement vis-à-vis de sujets de droit qui peuvent exiger qu'on leur rende compte de nos actes ; elle s'exerce aussi vis-à-vis d'êtres qui ne sont pas des sujets classiques de droit. D'où l'extension, contestée par certains,

de la notion de droit au « droit des générations futures » ou au « droit des animaux ».

Un passage essentiel de la Charte des responsabilités humaines s'attache à définir ce concept élargi de responsabilité. Voici les critères essentiels qu'elle met en avant :

– Nous avons une responsabilité parce que nos actions ont un impact sur les autres êtres humains ; nous ne pouvons donc pas nous exonérer de cette responsabilité au motif que notre action ne comportait pas l'intention de nuire ou que les conséquences indirectes de nos actes étaient imprévisibles ; cette imprévisibilité même nous impose d'agir avec humilité, prudence et précaution.

– Les responsabilités des êtres humains (et ce principe s'étend immédiatement aux acteurs sociaux, aux acteurs économiques ou aux acteurs publics) sont proportionnées aux possibilités dont ils disposent. Plus une personne ou une organisation dispose de liberté, d'accès à l'information, de connaissances, de richesse et de pouvoir, plus ses actes ont un impact, plus grande est sa responsabilité, plus impérieuse est l'obligation de répondre de ses actes.

– Il faut concevoir le pouvoir, donc la responsabilité, de manière active et pas seulement passive. La Charte précise à ce sujet : « tout être humain a la capacité d'assumer des responsabilités ; même lorsque des personnes se sentent impuissantes, elles gardent la responsabilité de s'allier à d'autres pour créer une force collective ».

– Les responsabilités s'appliquent non seulement aux actions présentes et futures, mais aussi aux actions passées. Les dommages passés causés de manière collective doivent être assumés moralement par la collectivité concernée et réparés concrètement autant que possible.

Cette approche de la responsabilité devrait modifier très profondément l'exercice de la gouvernance et son encadrement juridique. On peut à cet égard faire le parallèle entre l'entreprise et la gouvernance publique. Dans les deux cas, l'impact des actes des mandataires que sont les chefs d'entreprise (qui agissent au nom et sous le contrôle de leurs actionnaires) ou des responsables politiques (qui agissent au nom et sous le contrôle de leurs électeurs) dépasse et de loin les mandants, c'est-à-dire les actionnaires d'un côté et les électeurs de l'autre. Il en résulte que la nécessité de rendre compte ne peut se limiter à l'adresse des mandants. Cela est de plus en plus reconnu dans l'entreprise. La notion d'entreprise responsable s'entend, à tout le moins, vis-à-vis non seulement des actionnaires mais aussi des salariés, des clients, des sous-traitants et fournisseurs, des communautés locales dans lesquelles elles sont implantées, de l'environnement. La même évolution ne s'est pas encore faite dans le cas de la gouvernance mais elle est inévitable. Plus exactement, elle ne s'est faite que par l'intermédiaire du cas extrême des « crimes contre l'humanité ». Mais en quoi, par exemple, les gouvernements européens et américains se sentent-ils tenus de rendre compte aux pays pauvres des subventions qu'ils versent à leurs agricultures respectives, contribuant ainsi à ruiner les agriculteurs des pays qui n'ont pas les moyens politiques et financiers de mesures protectionnistes comparables ?

La réflexion sur la responsabilité sera aussi la clef de voûte du contrat social entre les différents milieux sociaux et professionnels et la communauté toute entière. Prenons par exemple le cas des ingénieurs. Ce n'est pas un hasard si, après la Deuxième Guerre mondiale, c'est l'association des ingénieurs allemands qui a été la première à réaffirmer un socle éthique.

Le nazisme avait montré comment, en effet, des techniciens pour qui le devoir d'obéissance l'emportait sur la conscience individuelle contribuaient à la banalisation du mal. Dans la même ligne de pensée, Hans Jonas, Allemand lui aussi, a montré dès 1954 que la technique n'était plus un outil mais une croyance, au point que tout effet négatif de la technique était assimilé à son « mauvais usage » ou au « prix à payer » pour le progrès. Cette croyance, qui exonère les producteurs de technologie d'une interrogation sur leurs responsabilités, n'est plus de mise aujourd'hui.

La même réflexion sur la responsabilité personnelle et collective émerge progressivement, quoique beaucoup trop lentement, dans le milieu scientifique. L'impact extraordinaire des développements scientifiques et techniques actuels sur notre avenir va accélérer le mouvement de prise de conscience et fera de la responsabilité une dimension majeure de l'activité scientifique dans les décennies à venir.

Les réflexions éthiques, dans l'Agenda pour le XXIe siècle, résultant de l'Assemblée mondiale de citoyens de Lille, s'articulent autour de deux axes : la responsabilité et le respect de la diversité. En outre, l'Agenda précise le statut de l'éthique et son rapport avec la gouvernance. D'abord par son contenu. Je cite : « la responsabilité est la valeur centrale, suivie du respect de la dignité, de la tolérance et de l'ouverture à l'autre, de la solidarité et de la capacité à coopérer, de la valorisation de l'être plutôt que de l'avoir ». On reconnaît instantanément le lien avec la gouvernance, qu'il s'agisse de la dignité comme extension de l'énoncé des droits de l'homme, de la tolérance et de l'ouverture comme manifestation de la reconnaissance de la diversité, de la capacité à coopérer et la solidarité comme condition du partenariat. La valorisation

de l'être plutôt que de l'avoir conduit, quant à elle, à valoriser des biens immatériels qui se multiplient en se partageant. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

L'Agenda pour le XXIe siècle montre aussi que l'éthique de notre temps ne peut être vue comme une affaire individuelle. Il y a une continuité entre les dimensions individuelle et collective, entre les désirs et l'obligation légale. On passe par degrés des convictions individuelles à la transmission de valeurs par la société, ensuite au fondement du contrat social, puis au mode d'évaluation des conduites, enfin aux règles de contrôle et de droit. Le monde ne peut fonctionner que si désir individuel, prestige social et système d'obligations se renforcent mutuellement.

Les fondements constitutionnels de la gouvernance

La gouvernance a toujours deux facettes, l'une d'entraînement, l'autre de contrainte. La première cherche à mobiliser les énergies individuelles autour d'un projet commun. La seconde limite les libertés de faire et d'entreprendre au nom de la préservation du bien commun. D'où la nécessité de circonscrire constitutionnellement l'action des gouvernants à partir des exigences du bien commun. Traditionnellement, cette délimitation se faisait en énonçant pour chaque niveau de gouvernance un certain nombre de compétences. C'était, croyait-on, le seul moyen d'endiguer la propension de toute institution humaine à accroître son territoire de pouvoir et, dans le cas de la gouvernance publique, la propension de l'administration à renforcer son emprise sur la société. L'idée originelle de la subsidiarité est d'ailleurs de protéger la vie privée

et familiale de l'ingérence publique.

Le débat sur l'avenir de l'Europe rend ces questions particulièrement actuelles. Certains pays de l'Union, notamment l'Allemagne où les Länder mènent une guerre incessante pour limiter les empiétements de l'État fédéral, estiment qu'il faut résister à la présence envahissante de la Commission européenne en fixant de façon explicite, exhaustive et limitative la liste de ses compétences, c'est-à-dire des domaines dans lesquels elle est fondée à intervenir. Le même souci se manifeste, notamment dans les pays pauvres, à l'égard des institutions internationales : ils voient, souvent à raison, dans celles-ci le bras armé des pays riches et s'inquiètent d'une extension toujours plus grande du « devoir d'ingérence », que celui-ci s'exerce par le biais de règles internationales, d'interventions directes, ou de conditionnalités de l'aide.

Je crois, pour ma part, que la délimitation du champ constitutionnel de la gouvernance par l'énoncé limitatif de domaines de compétence est un combat perdu d'avance, tout simplement parce que tous les problèmes se tiennent entre eux. En conséquence, qu'il s'agisse des institutions dont la communauté mondiale va devoir se doter dans les prochaines décennies ou de la prochaine étape de construction de l'Europe, la délimitation de la gouvernance doit se faire plutôt à partir de l'énoncé des objectifs poursuivis en commun, des critères éthiques qui doivent guider l'action, des règles de coopération entre niveaux de gouvernance et du principe de moindre contrainte sur laquelle je reviendrai un peu plus loin [7]. Ainsi, à une vision traditionnelle de la gouvernance caractérisée par

7. Voir les propositions d'architecture de la gouvernance mondiale sur le site web de l'Alliance : www.alliance21.org.

une répartition des compétences, par des institutions sectorisées et par des règles vient se substituer une vision nouvelle où la gouvernance se définit par des objectifs, des principes éthiques et des dispositifs concrets de travail.

Attardons-nous un instant sur la portée incroyable de cette phrase d'apparence anodine où l'on voit les objectifs prendre la place des compétences, les principes éthiques prendre la place des règles, les dispositifs concrets prendre la place des institutions. Compétences, règles et institutions relèvent du domaine des choses, des moyens. C'est l'espace de la délimitation, de la séparation. Tandis que les objectifs, les critères et les dispositifs concrets relèvent du domaine des intentions, des finalités, des jugements et des processus. C'est l'espace de la relation, du dialogue, de la jurisprudence. C'est une tout autre algèbre, une tout autre syntaxe de la gouvernance.

Le domaine de la règle ignore la responsabilité. Il ne connaît au fond que l'innocence ou la culpabilité, la conformité à la loi ou la transgression. L'incertain, l'inconnu, l'imprévisible, le « à concevoir » le « à construire » sont rabattus sur le balisé, le connu, le circonscrit. La règle trace la frontière entre ce qui est permis et ce qui est interdit. Le domaine du critère éthique se fonde au contraire sur la responsabilité, appelle à oser entreprendre « en proportion » des possibilités dont dispose chaque acteur.

C'est pourquoi une gouvernance définie par des compétences, des règles et des institutions est adaptée à un monde stable où les régularités permettent de tout codifier mais est inadaptée à un monde en mouvement où la règle s'épuise à codifier un état qui a cessé quand elle rentre en vigueur, à ramener à une série de situations normalisées une réalité qui échappe de partout à la norme.

L'énoncé d'objectifs et de critères a un corollaire immédiat : l'obligation pour les gouvernants de rendre compte de l'usage qu'ils font de leur pouvoir au regard de ces objectifs et de ces critères. Dans un univers de compétences délimitées et de règles, le jugement des gouvernants ne se fait qu'à travers les élections périodiques ou à travers la justice si les bornes de la compétence et de la règle sont franchies. Dans un univers d'objectifs, de critères et de dispositifs concrets, la responsabilité est permanente et le devoir de rendre compte aussi.

Même bouleversement pour le mode de fonctionnement des institutions. La gouvernance d'ancien régime attribue à chaque institution des compétences qui l'éloignent de l'idée de coopération : on ne coopère pas autour de compétences, on ne peut que se les disputer. Toute imprécision dans leur délimitation – et comment réduire le monde à une liste de compétences et de règles ? – se traduit instantanément, en filant la métaphore de la stabilité et du mouvement, par une guerre de tranchées. On ne coopère qu'autour d'un projet et d'un objectif commun, au nom d'une responsabilité partagée et lorsque la compétence se définit comme la contribution propre de chacun à une œuvre commune car celle-ci nécessite le concours de toutes les compétences.

Autre corollaire immédiat, une gouvernance par les compétences, les règles et les institutions engendre une hiérarchie des normes et des valeurs spécifique à chacun des domaines de compétence, à chacune des institutions. Tandis qu'une gouvernance par les objectifs et les critères conduit à une hiérarchie commune des droits et règles.

Je voudrais montrer par quelques illustrations concrètes que ce débat, loin d'être philosophique, a des conséquences très concrètes.

Prenons d'abord l'exemple de la construction européenne. Elle a pu se réaliser jusqu'à présent parce que l'objectif commun qui lui était assigné au cours des années quatre-vingt était de réaliser le marché unique. C'est ce qui a amené la Commission à intervenir dans les domaines les plus variés, piétinant les plates-bandes des États. L'engagement réel de l'Union européenne sur le développement durable aurait le même effet dans la période qui s'ouvre. Donnons à l'Europe des compétences sectorielles et on la verra très vite s'étioler. De même, elle a su se doter davantage de dispositifs de travail que d'institutions. En revanche, chaque fois qu'elle s'est trouvée en charge de « compétences » comme les États, la méfiance s'est installée, les règles se sont multipliées et on a créé un univers kafkaïen [8].

Prenons ensuite l'exemple des régulations internationales actuelles. Chaque institution multilatérale, qu'il s'agisse des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale), de l'OMC ou des agences des Nations unies, a ses propres règles, normes et priorités, qui découlent de son mandat.

Dès lors qu'une gouvernance est définie par une liste de compétences, chaque compétence a tendance à se doter d'institutions spécialisées avec pour chacune des critères propres d'évaluation. Le préambule de l'OMC, par exemple, a beau faire référence au développement durable, il n'en reste pas moins que l'organisation a pour seule mission le développement du commerce international. Tous ceux qui soulignent les contradictions entre ce développement et la protection de l'environnement sont alors face à un dilemme : ou bien

8. Pour l'analyse de cette dérive, voir : *Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement*, *op. cit.*

on étend les compétences de l'OMC pour l'amener à prendre en considération l'environnement, au risque de renforcer la tendance à regarder celui-ci comme une marchandise parmi d'autres, ou bien on oppose aux règles internationales du commerce d'autres règles de protection de l'environnement, mais c'est alors le combat du pot de fer contre le pot de terre parce que l'OMC dispose d'un mécanisme de règlement des différends qui donne une efficacité concrète à ses règles, tandis que les institutions de préservation de l'environnement n'ont pas la capacité de mettre en œuvre des décisions prises au niveau international. En reconnaissant au contraire à la gouvernance mondiale des objectifs et des critères communs issus de la Charte des responsabilités humaines, on conduit chaque institution à assumer sa part de responsabilité à l'égard des objectifs communs, dans l'esprit de la Charte et en s'inspirant des critères communs transcendant son propre champ de compétence.

Fort bien, dira-t-on, mais est-il possible de définir les objectifs communs de gouvernance et les critères éthiques de manière telle qu'ils soient un outil opérationnel de la gouvernance et non, comme on en a l'habitude, une simple déclaration, vite oubliée, de bonnes intentions ? Je crois que c'est possible. Je prends l'exemple de la gouvernance mondiale. Ses objectifs sont l'adaptation des objectifs éternels de la gouvernance aux réalités de l'humanité aujourd'hui : mettre en place les conditions d'un développement durable ; réduire les inégalités ; instaurer une paix durable dans le respect de la diversité. La poursuite de ces objectifs doit se conformer aux grands principes de la Charte des responsabilités humaines qui tous, de manière significative, s'énoncent sous forme de relation. La responsabilité de chaque institution est engagée dans la

poursuite de ces objectifs et la charte propose une série de critères à respecter pour guider cet effort. Chaque critère est une relation entre deux termes et la pertinence de l'action se juge à la capacité à les concilier :

– la relation entre la paix et la justice ;

– la relation entre la liberté de chacun et la préservation de la dignité et des droits humains de tous les autres ;

– la relation entre besoins à court terme et préservation de l'avenir à long terme ;

– la relation entre accès de tous aux ressources naturelles et préservation de celles-ci ;

– la relation entre liberté et partage ;

– la relation entre être et avoir ;

– la relation entre diversité et unité : une humanité développée est unie mais riche de la diversité de ces composantes.

Ces principes, associés aux objectifs poursuivis en commun, délimitent le champ constitutionnel de la gouvernance. C'est sur ces bases que les différentes agences sectorielles sont appelées à coopérer.

La même approche peut être suivie à tous les niveaux de gouvernance.

L'institution de la communauté et l'exercice de la citoyenneté

La construction d'objectifs et de critères communs est un des fondements de l'institution de la communauté. Dans les « vieux pays » à tradition démocratique comme en Europe de l' Ouest, même si ces pays se sont fait d'innombrables guerres pour étendre leur territoire et englober de nouvelles

populations, l'idée d'une sorte de communauté instituée une fois pour toute est passée dans les mœurs. La citoyenneté semble un droit acquis, associé au fait d'appartenir, par naissance plus souvent que par choix, à ladite communauté. Il faut les bouleversements de l'ex-Yougoslavie à nos portes, la flamme des passions identitaires ou encore le défi que représente, en Eu rope centrale et orientale comme dans l'ancienne URSS, la gestion d'une mosaïque de peuples, pour nous r é veiller et nous faire prendre conscience que la communauté est une construction sociale et politique issue de l'histoire, une construction toujours fragile si l'on ne veille pas régu li è rement à en consolider les fondements. Une communauté *s'institue*. Elle ne peut pas se réinventer tous les jours, mais elle ne peut pas non plus se nourrir seulement d'une histoire commune et des mythes ou événements fondateurs du passé. La nécessité d'actes institutionnels, fondant ou refondant la communauté, est plus impérieuse encore quand il s'agit d'ensembles à advenir comme les grandes régions du monde ou la communauté mondiale.

Une des dimensions de la gouvernance est, au-delà des échéances électorales, de créer des processus par lesquels, de loin en loin, la communauté se refonde elle-même. Une communauté s'institue notamment en inventant ses propres règles, sa charte constitutive, le contrat social qui la fonde et qui la relie aux autres. Dans cette dynamique, une communauté n'a pas à craindre, bien au contraire, que s'instituent en son sein des communautés plus petites. En effet, toute communauté, quelle que soit son échelle, contient en elle-même la diversité. Le rapport entre unité et diversité commence au niveau local. Fonder la communauté sur une identité monolithique ne peut conduire qu'à une impasse.

La diversité du monde était, il y a quelques siècles, une abstraction philosophique pour la majorité de la population qui vivait à l'intérieur de communautés plus ou moins homogènes se définissant par une identité forte face au reste du monde présumé différent sinon hostile. Le brassage des populations, la circulation des informations et des personnes font progressivement de la diversité la règle générale, y compris à l'échelle des villes et des quartiers. En même temps que la diversité culturelle et ethnique se généralise, les réflexes de repli identitaire se multiplient, avec leur cortège de violence, y compris dans des sociétés où la cohabitation plus ou moins pacifique avait longtemps prévalu : en Inde, en Afrique, au Proche-Orient, dans les Balkans. Fonder la paix sur la relation entre communautés homogènes possédant chacune son territoire semble découler en droite ligne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais qu'est ce qu'un peuple ? A quel niveau faut-il descendre pour trouver cette communauté homogène ? S'il se définit par son identité, comment ne pas se fonder sur des critères ethniques ? Comment concilier ce droit avec la lutte contre la discrimination ethnique ou religieuse ? Jusqu'où faut-il pousser la partition du territoire en Irlande, au Kossovo, en Côte-d'Ivoire et dans la plupart des pays d'Afrique, en Inde, dans les républiques issues de l'ancienne URSS pour arriver à des identités présumées claires ? En réalité cette recherche est si contraire à l'évolution du monde qu'elle ne peut déboucher que sur l'émiettement et la violence. La seule solution est de reconnaître qu'à chaque niveau de territoire et de communauté, quelle qu'en soit la taille, doit être affirmé et assumé le droit à la diversité. Dès lors, apparaît le principe de fractalité : chaque territoire, au plan de l'humanité et au plan des écosystèmes, est à la fois spécifique et partie intégrante d'une communauté plus vaste qui va du local au mondial. A chaque niveau, l'apprentissage de la relation entre unité et diversité se fait selon le même mode. La règle universelle de gestion des rapports entre unité et diversité sera donc une pièce maîtresse du meccano de la gouvernance.

L'institution de la communauté, à quelque niveau que ce soit, passe dans les sociétés démocratiques par la conscience de la citoyenneté. Plus les bases d'une société sont contractuelles, plus elles traduisent la volonté de vivre ensemble et non la simple appartenance passive, par l'histoire, le sol ou le sang à une communauté donnée. De quelle citoyenneté s'agit-il ? C'est le corollaire de la responsabilité : être citoyen, c'est moins bénéficier de droits qu'être mis en mesure d'exercer un rôle, une responsabilité, dans la gestion de la communauté. Cela apparaît donc surtout comme la possibilité et le devoir de participer à la société et de s'organiser collectivement. C'est le sens du terme anglais « empowerment » : se trouver en capacité d'exercer une responsabilité. La citoyenneté entendue ainsi est donc indivisible, elle va du local au mondial, elle ne saurait se limiter à l'exercice de droits politiques au sein d'une démocratie représentative.

Depuis le temps des Grecs et des Romains, deux conceptions de la citoyenneté ont cohabité : l'une, que l'on pourrait qualifier de « passive », renvoie au constat de l'appartenance à une communauté du fait de l'histoire; l'autre, que l'on pourrait qualifier d'« active », traduit le fait d'être partie prenante aux affaires de la cité, d'être dans un lien contractuel avec les autres citoyens. Les raisons qui conduisent à mettre la responsabilité au centre de l'éthique de notre temps conduisent nécessairement à privilégier aujourd'hui la seconde acception de la citoyenneté. Les mécanismes instituants de la

Citoyenneté

Insistant sur la pluralité de la citoyenneté, il m'a semblé opportun de rappeler les différentes idées qui habitent cette notion.

Historiquement, la citoyenneté naît dans les petites unités démographiques, économiques et politiques. Dans la classique référence occidentale à l'Antiquité gréco-latine, le siège de la citoyenneté est la cité. L'espace privilégié de cette intervention des personnes libres sur leur commun devenir est la place publique où se tient le débat démocratique, agora à Athènes, forum à Rome.

L'usage courant du terme « citoyen » signifie « celui qui appartient à une cité, y jouit du droit de cité et est astreint aux devoirs correspondants ». Jean Jaurès soulignait : « On ne parle que de droits ! Si l'on parlait de devoirs ? » Et Sylvie Furois de préciser : « Le civisme, c'est le sens des devoirs collectifs au sein d'une communauté… la citoyenneté doit être considérée comme une éthique qui guide l'action individuelle et collective. » [9]

« Si le terme « citoyenneté » redevient actuel c'est justement parce qu'il est temps pour chacun des habitants de la cité de prendre conscience de sa propre responsabilité face à certaines difficultés. »

La première acception insiste sur le « sens juridique : la citoyenneté est d'abord un ensemble de droits et d'obligations, aussi bien civils que politiques. De ce point de vue, la citoyenneté apparaît comme un concept abstrait ». Alors que la seconde insiste sur le « sens politique : c'est le principe de la légitimité politique qui fonde l'organisation sociale et la concrétise : nous sommes tous divers, inégaux, mais nous constituons la même société » [10].

9. S. Furois, *Le dico du citoyen,* Éd. Milan, Paris, 1998.
10. D. Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Gallimard, Paris, 2000.

Pour Hannah Arendt, « la citoyenneté ne se situe pas sur le registre de l'être mais sur celui de l'agir. L'espace politique est un espace public et non privé, un espace électif et non natif » [11]. Il ne faut pas, par conséquent, « confondre l'identité d'un individu avec sa citoyenneté, son être (privé) avec son action (publique) […], le principe de filiation qui fonde une identité commune dans le partage de valeurs culturelles avec le principe d'action qui déploie une citoyenneté partagée dans l'identité d'un combat politique mené au nom de principes [12] ».

Par ailleurs, « l'idée moderne de citoyenneté recouvre un conflit entre la lecture communautairienne et la lecture libérale. La première décrit la citoyenneté comme une charge, une responsabilité, un fardeau fièrement assumé ; la seconde comme un statut, un titre, un droit dont on jouit passivement » [13].

Les deux courants peuvent se définir de la manière suivante :

– « le premier oppose l'égalité civile, juridique du citoyen aux inégalités économiques et sociales de fait : l'égalité civile proclamée n'a pas de sens si les individus connaissent des situations trop inégales. Cette idée sera reprise par les catholiques sociaux ainsi que par le courant marxiste. L'État providence apparaît ainsi comme une réponse à cette critique.

– le second qui oppose l'égalité civile à la réalité des références religieuses, historiques et idéologiques, a nourri toute la pensée contre-révolutionnaire. Aujourd'hui, les penseurs communautaires reprennent cet argument en réclamant la reconnaissance des communautés particulières dans l'espace public » [14].

Dans la pratique, la citoyenneté reste profondément influencée par la position de l'individu, son appartenance sexuelle, sa

11. H. Arendt, *La crise de la culture,* Gallimard, Paris, 1972.
12. E. Tassin, « Qu'est-ce qu'un sujet politique ? », *Esprit,* n° 3-4, 1997.
13. M. Walzer, « Communauté, citoyenneté et jouissance des choses », *Esprit,* n°3-4, 1997.
14. D. Schnapper, *op.cit.*

> classe sociale, son âge et quelquefois son appartenance à une caste. En effet, « dans de nombreux pays africains, une certaine suspicion est insidieusement entretenue et construite autour de cette question : il faut avoir le père et la mère tous nés dans le pays ; ou encore, il faut éviter de porter un nom à consonance étrangère même si la mère est autochtone (originaire) du pays. Dans certains pays, cette présomption a été érigée en concept et confinée dans une loi (code électoral) pour éliminer les adversaires politiques » [15].

communauté devraient valoriser plus que nous ne le faisons aujourd'hui « l'entrée en citoyenneté » comme un rite de passage à la communauté contractuelle des adultes. On constate dans les familles de culture chrétienne une propension de plus en plus grande à renoncer au baptême du nouveau-né pour permettre à l'enfant ou à l'adolescent de se prononcer librement, plus tard, sur son désir d'entrer dans une communauté. Il en va, sinon, du baptême comme de l'accès à l'âge de voter : un simple constat d'appartenance identitaire par la naissance, la famille, le sol et le sang. Comment ne pas rêver d'organiser, par exemple, à l'échelle de l'Union européenne élargie, un processus de rencontres, de formation, d'échange et de réflexion touchant tous les jeunes, filles et garçons, de 17 ans, amenés à réfléchir ensemble, avant de devenir citoyens européens, aux défis et aux projets dont ils se trouveront collectivement responsables à l'âge adulte, à la place de l'Europe dans le concert des nations ?

15. M. B. Doucouré, « La démocratisation à la sauce africaine », *Développement et Coopération,* n°1, 2000.

J'ai volontairement évoqué ici l'Europe et non mon propre pays, la France. Cela pour souligner que la citoyenneté est, au XXIe siècle, fondamentalement plurielle. Chacun sera inévitablement citoyen d'une communauté restreinte, d'un État mais aussi d'une région du monde et de la planète tout entière. Ce ne peut pas être l'un ou l'autre, ni l'un contre l'autre, mais l'un avec l'autre. Ainsi, la relation entre unité et diversité, qui constitue l'épine dorsale de la gouvernance de demain, se retrouve au niveau de chaque individu qui articule lui-même sa conscience de citoyenneté à des communautés de différents niveaux. Dans les faits, à travers ce qu'ils entendent à la radio, voient à la télévision ou lisent dans les journaux, vivent à leur travail, découvrent pendant leurs voyages, manifestent par leurs goûts, les jeunes sont d'emblée dans cette citoyenneté plurielle. C'est simplement la scène politique et les systèmes de gouvernance qui sont en retard sur les mœurs et sur les consciences.

De la légalité à la légitimité de la gouvernance

Dans une « société de contrat », la légalité des actes des gouvernants ne suffit pas à asseoir leur autorité. Un peu partout dans le monde, un fossé se creuse entre légalité et légitimité de la gouvernance. Il faut s'attarder ici sur cette distinction fondamentale.

Une gouvernance est légale quand l'exercice du pouvoir est régi par un ensemble de règles et de principes issus de la tradition ou consignés dans une Constitution, des lois écrites et des jurisprudences.

La légitimité est une notion beaucoup plus subjective. Elle

renvoie au sentiment de la population que le pouvoir politique et administratif est exercé par les « bonnes » personnes, selon de « bonnes » pratiques et dans l'intérêt commun. Cette adhésion profonde de la population et de la société tout entière à la manière dont le pays est dirigé est une dimension essentielle de la gouvernance. Pour durer, celle-ci ne peut jamais, quels que soient l'autoritarisme d'un régime et l'importance des moyens répressifs à sa disposition, s'imposer par la pure contrainte ; elle doit rencontrer dans le cœur de la société un minimum d'écho et d'adhésion.

La démocratie a toujours tendance à considérer qu'une gouvernance légale est automatiquement légitime puisque le soutien populaire aux formes d'exercice du pouvoir s'est manifesté par le vote de la Constitution et des lois et que l'adhésion aux modalités concrètes de l'exercice de ce pouvoir se renouvelle périodiquement par les élections. La réalité est plus complexe. Si, dans certains pays, la Constitution est l'acte fondateur de la communauté, elle n'est dans d'autres qu'un document pour spécialistes, mal connu du peuple et sans lien réel avec la pratique du pouvoir. Le jeu démocratique lui-même peut parfaitement faciliter une tyrannie des intérêts de la majorité, dans laquelle d'importantes minorités ne se reconnaissent pas. Dans beaucoup de pays, en Afrique, en Amérique latine, en Asie, où le modèle de la démocratie parlementaire a été importé dans les valises du colonisateur, le nouveau système politique s'est superposé à des régulations anciennes, consacrées et légitimées par la tradition. Celles-ci ont été contraintes de se travestir ou de se dissimuler mais elles restent néanmoins vivantes. On le constate chaque jour, par exemple, avec la superposition des droits fonciers ou des modes de règlement des conflits. Force est de constater qu'en

beaucoup de pays africains la démocratie parlementaire est loin de garantir la légitimité de la gouvernance.

Au sein même des sociétés où est née la démocratie parlementaire, on note un net discrédit de la politique, un déclin du respect de la chose publique, un décalage entre les modes d'exercice du pouvoir, les aspirations de la société et la nature des défis à relever. C'est le révélateur d'un fossé en train de se creuser entre légalité et légitimité du pouvoir et ce fossé constitue une menace pour la démocratie elle-même.

L'efficacité de la gouvernance et sa légitimité se renforcent ou se dégradent mutuellement. Pour être moteur d'une politique de développement, un État, par exemple, doit être fort et respecté, doit pouvoir convier les acteurs à s'engager ensemble, faire respecter des règles, lever l'impôt, mobiliser l'épargne. Il ne saura le faire, régime démocratique ou non, s'il n'est pas respecté. Il ne peut l'être s'il apparaît inefficace ou corrompu. Comment défendre l'idée d'une action publique renforcée si celle qui existe est jugée inefficace, conduite dans l'intérêt d'une minorité sans réel souci du bien commun ou si l'État impose ses réponses à des questions qu'il a mal comprises ? Comment plaider pour l'action publique si l'Administration est perçue comme peuplée de fonctionnaires au mieux bornés, au pire paresseux, incompétents et corrompus ?

Renforcer la légitimité de la gouvernance, du local au mondial, constitue aujourd'hui un enjeu essentiel. Le cas extrême est celui de la gouvernance mondiale. D'un côté les régulations actuelles ne sont pas à la hauteur des interdépendances. De l'autre, toute initiative pour renforcer ces régulations ne rencontrera aucune adhésion populaire si la légitimité de celles qui existent déjà est sujette à caution. Or, c'est le cas : l'ONU est souvent perçue comme une mascarade coûteuse.

Sa légitimité démocratique est limitée, coincée entre le droit de veto de quelques grands pays au Conseil de sécurité et l'hypocrisie du principe « un État, une voix » qui fait semblant de mettre sur le même pied le Népal, le Burkina Faso et les États-Unis. Même crise de légitimité pour la Banque mondiale et le FMI, devenus dans la pratique des outils d'action des pays riches sur les pays pauvres. Les règles internationales énoncées par des autorités sans visage, sans mandat clair, sans instance de recours identifiable prolifèrent, minant l'autorité de ces règles et leur effectivité mais discréditant aussi la prétention d'en formuler d'autres à l'avenir, y compris dans les domaines où l'on dénonce la loi de la jungle et la prolifération des injustices. D'autant plus que la cohérence entre les actions des agences des Nations unies n'est pas assurée et que les moyens financiers et réglementaires de promouvoir leurs idées et d'imposer l'application des règles qu'elles édictent leur font en général défaut. La gouvernance mondiale actuelle, principalement faite de relations entre États nationaux, cumule les déficits de légitimité : ceux qui tiennent aux États eux-mêmes et ceux qui tiennent aux modalités des relations entre États.

La gouvernance, pour être légitime, doit réunir cinq qualités qui consistent à :

– répondre à un besoin ressenti par la communauté ;

– reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus ;

– être équitable ;

– être exercée efficacement par des gouvernants responsables et dignes de confiance ;

– respecter le principe de moindre contrainte.

Légitimité – légalité – efficacité

D'après mon expérience, la liaison entre ces trois termes sera au cœur de la gouvernance de demain. En effet, la gouvernance se déploie au carrefour de trois sphères qui constituent autant de critères nécessaires pour l'évaluer : la légitimité (le domaine des représentations), l'efficacité (le domaine du fait, de la performance) et la légalité (le domaine du droit).

Aujourd'hui, la plupart des conceptions philosophiques, politiques et juridiques reconnaissent que la notion de légitimité exprime la perception que les citoyens ont du gouvernement de la société, perception qui détermine et conditionne l'obéissance à ce pouvoir. Lipset a défini la légitimité des institutions politiques comme étant « la capacité du système (politique) d'engendrer et de maintenir la croyance que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour la société »[16]. Linz, dans le même ordre d'idées, la définit comme la « croyance que, malgré leurs défauts et leurs échecs, les institutions politiques sont meilleures que n'importe quelle autre institution que l'on pourrait établir et qu'elles peuvent, par conséquent, exiger l'obéissance ».[17]

La légitimité renvoie aux fondements du pouvoir comme justification de l'obéissance qui lui est due.

Comme l'écrivait Saint-Just, au début de la Révolution : « Il faut substituer, par les institutions, la force et la justice inflexible des lois à l'influence personnelle »[18]. Avec l'avènement de l'État de droit et le développement des démocraties modernes, légitimité et légalité sont devenues deux figures intimement liées de la relation du citoyen au pouvoir.

16. S. M. Lipset, *Political Man. The Social Basis of Politics*, New York, 1959.
17. J. J. Linz, « Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System », M. Dogan (ed.), *Comparing Pluralist Democracies : Strains on Legitimacy*, 1988.
18. L. Saint-Just, « Institutions républicaines », *Œuvres choisies*, Gallimard, coll. « Idées », Paris, 1968.

La « légalisation » du pouvoir par l'existence de lois et d'institutions, mais aussi la possibilité d'insurrection de la part du sujet politique contestant l'ordre existant, possibilité transformée bientôt en droit lié à la liberté et à la justice, ont fait s'associer légitimité et légalité dans l'appréciation des modes de fonctionnement de la démocratie moderne et des rapports entre le pouvoir et ceux qu'il oblige. Si bien que Max Weber [19] a pu soutenir que la légitimité légale-rationnelle par laquelle le pouvoir est fondé sur une loi qui dépend de la Constitution, détermine la forme contemporaine de l'exigence de légitimation.

Pour l'Union européenne, le terme de légitimité se rattache à celui de démocratie pour former le concept de « légitimité démocratique ». Il se rattache aussi à des notions telles que l'ouverture et la transparence, l'efficacité des institutions, la subsidiarité, l'extension de la citoyenneté européenne, la co-décision, ainsi que la qualité des textes juridiques communautaires (clarté, compréhensibilité, technique législative) [20].

Un troisième terme, l'efficacité, vient interférer avec le couple légitimité/légalité.

« La légitimité de l'action publique ne peut plus se décliner seulement à partir de principes de droit mais doit désormais accepter d'être jugée à l'aune de ses objectifs et de ses résultats. Ainsi, rien n'est plus acquis aux collectivités publiques qui ne doive être justifié au-delà du vote par l'efficacité concrète des services qu'elles entendent rendre et des concertations qu'il leur revient de conduire. Cet impératif d'efficacité est un questionnement nouveau pour la gestion publique et concourt au développement d'une nouvelle rationalité pour les organisations publiques » [21].

19. M. Weber, *Économie et société*, Plon, Paris, 1971.
20. Pour une vision globale de ces concepts par les institutions communautaires, voir : Commission des communautés européennes.
21. L. Coquelin, « Efficacité et gestion publique », www.ucc.cfdt.fr, 1998.

Cette rationalité associe une finalité, un mode d'allocation et d'organisation des moyens mobilisés pour fonder une logique d'action. Par les effets qu'elle produit sur le changement de la société, l'efficacité de l'action publique légitime ou dé-légitime le pouvoir aux yeux des citoyens, tout autant que sa légalité.

Répondre à un besoin ressenti par la communauté

Toute gouvernance crée un équilibre entre la protection de l'autonomie de chacun et les contraintes imposées au nom du bien commun. Dès que le bien commun perd de son urgence ou de son évidence, que les objectifs poursuivis sont obscurs, que les moyens de les atteindre ne sont pas transparents, les contraintes imposées au nom du bien commun perdent leur légitimité et chacun cherche à s'y soustraire. Tous les peuples ou presque ont connu des législations d'exception correspondant aux situations où la société se sent menacée et où cette menace justifie la suspension temporaire des libertés, un effort de solidarité fiscale particulier et jusqu'au sacrifice de la vie. C'est la définition même de ce que la République romaine appelait la dictature et que nous préférons appeler aujourd'hui l'État d'exception. La contrainte est acceptée en proportion de sa nécessité. On peut vérifier cette règle dans de nombreuses sociétés où la fraude fiscale est un sport national et où, pourtant, des communautés plus petites n'ont aucun mal à se cotiser pour réaliser un ouvrage d'intérêt commun. C'est pourquoi il est nécessaire de réduire au maximum les règles uniformes « venues d'en haut », qui

ne permettent pas à chaque communauté de se réapproprier la nécessité qui fonde ces règles. C'est pourquoi il importe aussi de référer toute règle au contexte et aux nécessités qui ont présidé à sa naissance.

Reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus

Il n'y a pas d'un côté des valeurs collectives, s'appliquant aux institutions et, de l'autre, des valeurs individuelles, s'appliquant aux personnes. Les dilemmes des sociétés – entre liberté et bien commun, entre défense de ses intérêts et reconnaissance de ceux des autres, entre paix et justice, entre préservation de l'identité et nécessité d'évoluer, etc. – se retrouvent au niveau des personnes. L'impératif de responsabilité n'est pas propre aux gouvernants ; il renvoie chaque personne et chaque acteur social à ses propres devoirs. Il ne saurait exister une morale publique sans une morale privée. Les plus belles chartes du monde ne seront jamais que chiffon de papier si elles ne trouvent pas un écho dans le cœur de chacun. L'expérience des « codes de conduite », dans les entreprises par exemple, montre que c'est le processus collectif d'élaboration du code par l'ensemble des personnes concernées qui en fait toute la valeur. Cela signifie en particulier que le principe de responsabilité, comme les droits de l'homme eux-mêmes, doit être redécouvert, réinventé, génération après génération. Il n'y a pas de gouvernance légitime si la charte des valeurs ou le préambule de la Constitution ne sont plus que des documents poussiéreux, bons tout juste pour les livres d'histoire, et si les gouvernants ne mettent pas en conformité leur comportement avec les valeurs qu'ils proclament.

C'est pourquoi la légitimité de la gouvernance dépend de son enracinement culturel. Chaque société a inventé au fil de son histoire ses propres modes de régulation, sa conception de la justice, du règlement des conflits, de la préservation du bien commun, du partage des ressources naturelles, de l'organisation et de l'exercice du pouvoir. L'art de concilier unité et diversité vaut pour la gouvernance elle-même puisqu'il faut reconnaître des principes universels et leur déclinaison dans chaque culture. Chaque communauté doit pouvoir dire comment elle entend s'organiser et se gérer pour atteindre les buts d'intérêt commun : pour gérer l'eau et les sols, pour organiser le partenariat entre acteurs, pour prendre des décisions, etc. Loin d'être préjudiciable à l'unité d'une nation ou de la planète, la réinvention locale des règles par une communauté est un acte fondateur par lequel sont reconnues à la fois son identité (manifestée par des règles inventées en commun) et son appartenance à une communauté plus large (manifestée par la prise en compte de principes directeurs universels).

Être équitable

A l'échelle des individus comme à l'échelle des pays, la légitimité de la gouvernance repose sur le sentiment d'équité. Chacun, personne ou peuple, puissant ou misérable, est-il également pris en considération et écouté ? Chacun bénéficie-t-il des mêmes traitements et des mêmes droits, est-il soumis aux mêmes contraintes, aux mêmes exigences et aux mêmes sanctions ? Quand ceux qui n'ont pas les savoirs, les revenus ou les réseaux d'influence suffisants constatent qu'ils ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits, quand les abus de

pouvoir sont monnaie courante et les recours inefficaces ou dissuasifs par leur coût et leurs délais, le sentiment d'équité disparaît.

Il importe souvent moins à une personne ou une communauté de savoir qu'une décision a suivi les voies légales que de vérifier que son point de vue a été écouté, entendu et pris en compte. C'est pourquoi les mécanismes démocratiques traditionnels, compatibles avec une tyrannie de la majorité, ne suffisent pas à garantir la légitimité de la gouvernance.

Le souci d'équité est au cœur des problématiques de la gouvernance mondiale actuelle. Certes, le temps d'une démocratie mondiale réellement représentative n'est pas encore arrivé mais on peut d'ores et déjà faire beaucoup mieux que le système censitaire inégal qui prévaut actuellement grâce auquel les pays les plus riches ont, notamment faute d'une fiscalité mondiale, le monopole du pouvoir. Système censitaire où le G8 se pose en directoire du monde, les États-Unis en censeur ou en gendarme, où le pouvoir des actionnaires – privés dans le cas des entreprises, publics dans le cas des institutions de Bretton Woods – l'emporte de loin sur le pouvoir des citoyens. Système où les technostructures des pays riches et des institutions internationales ont l'apanage de définition des termes de la négociation.

Pour être légitimes, les dispositifs de la gouvernance mondiale doivent avoir été réellement négociés avec toutes les régions du monde et être jugés équitables. Surtout, les priorités doivent correspondre aux préoccupations réelles des peuples les plus nombreux et les plus pauvres.

Tant que les seuls pays riches fixeront ce qu'il est acceptable ou non de négocier (par exemple, la circulation des biens, oui, la circulation des personnes, non ; les modalités de

développement des pays pauvres, oui, la remise en cause du mode de vie des pays riches, non ; les permis négociables, oui, la propriété des ressources naturelles, non, etc.), la gouvernance mondiale et les contraintes qui en découlent ne seront acceptées par tous les autres que du bout des lèvres. Tant que les pays riches, souvent sous l'influence de leurs acteurs économiques, prétendront au monopole des concepts (par exemple dans la définition de ce qui est marchandise et ce qui est bien public) ou des stratégies (par exemple, la promotion de grands équipements ou de techniques sophistiquées au détriment de solutions socialement plus adaptées), les autres peuples ne se sentiront ni impliqués, ni même engagés par ce que leurs élites administratives et politiques auront éventuellement négocié en leur nom.

L'équité commande, enfin, que les sanctions du non-respect des règles soient dissuasives pour les plus puissants aussi. Ce n'est ni le cas pour la saisine du Conseil de sécurité des Nations unies ni pour la sanction applicable en cas de non-respect de ses décisions. Ce n'est pas le cas non plus à l'OMC où les pays pauvres n'ont ni les moyens de connaître et de maîtriser la complexité des règles, ni de financer des actions contentieuses, ni s'ils ont gain de cause, de faire appliquer des sanctions dissuasives contre un pays économiquement puissant.

Être exercée efficacement par des gouvernants responsables et dignes de confiance

Au bout du compte, et quels que soient les contrôles et les contre-pouvoirs qui encadrent leur action et limitent leurs

dérives, c'est la légitimité des gouvernants – depuis les responsables politiques jusqu'aux fonctionnaires subalternes – qui fonde leur droit à imposer et à exiger au nom du bien commun. Cette légitimité procède de plusieurs considérations : le pouvoir s'exerce selon les règles ; il est dévolu à des personnes qui méritent de l'exercer (par leur naissance, leur histoire, leur compétence, leur expérience) ; il est réellement utilisé au bénéfice du bien commun. C'est pourquoi la justiciabilité des gouvernants est essentielle, y compris au plan symbolique, pour garantir que ceux qui détiennent le pouvoir au nom de la communauté méritent la confiance placée en eux.

Respecter le principe de moindre contrainte

Puisque la gouvernance impose à tous contraintes, solidarité ou sacrifices au nom du bien commun, chacun doit pouvoir vérifier qu'il n'y a pas consenti en vain. Il n'y aurait pas d'*art* de la gouvernance s'il s'agissait seulement de permettre aux citoyens de choisir entre plus d'unité et plus de diversité, entre plus de solidarité et plus de liberté. L'art consiste au contraire à obtenir à la fois plus d'unité et de diversité. Il repose sur le principe de moindre contrainte : atteindre un objectif de bien commun en limitant autant que possible les contraintes imposées à chacun pour l'atteindre.

Les fondements contractuels de la gouvernance et du partenariat

J'ai montré pourquoi la communauté mondiale ne peut se construire que sur une base contractuelle. Nous avons découvert ensuite les deux composantes essentielles de ce contrat : le principe de responsabilité qui fait assumer à chacun les conséquences de ses actes vis-à-vis des autres en reconnaissant ainsi aux autres les mêmes droits qu'à soi-même ; le principe de moindre contrainte, qui assure le maximum de liberté à chacun dans la limite du respect du bien commun.

Nous avons vu aussi qu'il ne fallait pas opposer règles et contrats. Toute gouvernance combine les deux. L'exemple de l'OMC et des institutions financières internationales nous a montré qu'un fondement purement contractuel, associé à une dissymétrie des forces entre les parties contractantes, était contraire au principe d'équité. L'idée d'accords contractuels bordés par des principes directeurs communs est féconde. C'est le meilleur moyen, en reconnaissant la spécificité de chaque situation et en se fondant sur la créativité de chacun, d'ouvrir à l'infini la palette des moyens possibles pour atteindre les objectifs communs dont les principes directeurs sont l'expression.

Il nous faut maintenant examiner la manière dont le contrat social peut venir fonder les relations entre les acteurs de la société. Question cruciale quand on prétend faire du partenariat entre acteurs l'un des fondements de la gouvernance.

La notion de contrat social est, dans notre univers consumériste, tombée en désuétude : c'est une question qu'on aborde au lycée en étudiant Rousseau et que l'on s'empresse ensuite d'oublier. Une formule rangée sur les étagères de

l'histoire, plutôt qu'une notion vivante, vivifiante et susceptible de guider notre compréhension du monde, nos propres conduites. A mon sens, cela tient notamment au fait que les contrats sociaux sont comme les règles : à en oublier l'histoire et le contexte dans lesquels ils sont nés, on finit par en oublier les fondements. Pourtant, dans le même moment, penser la responsabilité réhabilite l'idée de contrat. La Charte précise même que la responsabilité est proportionnée aux savoirs et aux pouvoirs. C'est pourquoi, dans notre société de la connaissance, la question de la responsabilité de ses détenteurs, scientifiques, ingénieurs… se pose actuellement avec une vigueur renouvelée. La société confère à un certain nombre d'acteurs et de milieux un pouvoir : celui d'entreprendre, celui de chercher, celui de gouverner, celui d'enseigner, à condition que ce pouvoir soit exercé dans un esprit de responsabilité.

On pourrait nous opposer que les codes de déontologie sont déjà innombrables. Quel rapport y a-t-il entre déontologie, responsabilité et contrat social ?

La différence entre responsabilité et règle déontologique est la même que celle qui existe entre une obligation de résultat et le respect d'une règle uniforme. Tant qu'on s'en tient aux règles déontologiques, la conformité du comportement à ces règles exonère de toute interrogation sur les finalités et les impacts de l'action. Ce n'est pas le cas avec la responsabilité. C'est le résultat final qui compte et pas seulement la question de savoir si les actes ont été respectueux du cadre juridique ou de règles énoncées par un milieu particulier comme constituant « l'état de l'art ». Rien n'est plus significatif de cette différence que les critères éthiques de la Charte des responsabilités humaines, qui se présentent non comme

des prescriptions mais comme des relations à gérer.

Comment revivifier la notion de contrat social et sur quelles bases fonder les contrats futurs ? En revenant à l'histoire, au contexte et aux défis qui ont délimité à un moment donné les libertés, les pouvoirs, donc les responsabilités des différents milieux sociaux et professionnels. Ainsi, nous retrouverons les fondements implicites ou explicites du contrat, le contexte matériel et intellectuel dans lequel il a émergé et nous serons mieux à même d'en juger la pertinence et l'actualité. Puis, la traduction de la Charte des responsabilités humaines au contexte propre à chaque milieu permettra d'énoncer les responsabilités de ce milieu face aux défis du XXIe siècle. Enfin, à l'intérieur de ce cadre général, il sera toujours possible d'inventer à plus petite échelle, celle d'un pays, d'une région ou même d'une ville, les principes et pratiques particuliers qui fonderont localement le partenariat entre les acteurs.

L'élaboration de chartes des responsabilités spécifiques à différents milieux a été entreprise dans le cadre de l'Alliance pour un monde pluriel et solidaire [22]. Je me bornerai à l'illustrer ici par deux cas : celui de l'activité scientifique et celui de l'Université.

Longtemps réservée aux prêtres, aux philosophes, aux oisifs et aux esprits curieux, l'activité scientifique est devenue au XVIIIe siècle et surtout à partir du XXe une composante majeure de la vie de nos sociétés. La question s'est donc explicitement posée de ce qu'il fallait faire de la recherche, des raisons pour la société de la financer, de ses finalités profondes, bref du contrat social entre l'activité scientifique et la société. Le contrat actuellement en vigueur est symbolisé par le dialogue

22. On la trouvera sur le site de l'Alliance (www.alliance21.org).

qui a eu lieu aux États-Unis à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, entre le président américain, Franklin Roosevelt, et le président de la société américaine des ingénieurs, Vanevar Bush. Jacques Mirenovicz dans son livre *Science et démocratie, le couple impossible* [23] rend compte de manière très vivante de ce dialogue. A cette époque-là, la conversion de la recherche militaire en recherche civile était un des volets du passage de l'économie de guerre à l'économie de paix. Or, comme le rappelle Jean-Jacques Salomon [24], les rapports entre science, technique et guerre ont toujours été profonds (à la différence près que dans les discours actuels, la notion de guerre économique a en partie succédé à celle de guerre tout court). Le raisonnement qui fonde le contrat social actuel entre activité scientifique et société est le suivant : seul le développement de la science fondamentale peut donner naissance à des innovations techniques ; celles-ci sont la condition de la création permanente de nouveaux besoins, donc de la prospérité économique ; la prospérité économique est seule de nature à assurer la cohésion sociale (le traumatisme de la crise de 1929 était alors encore dans tous les esprits) ; la cohésion sociale est la condition de la paix. Donc, de fil en aiguille, l'activité scientifique se justifie par sa contribution à une paix durable.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Ce contrat social de l'après-guerre garde-t-il son actualité ? L'enjeu de la construction de la paix demeure aussi important qu'il y a soixante ans. En revanche, les liens entre science, développement économique et paix ont perdu de leur force. D'autres risques majeurs sont apparus : la fuite en avant dans l'innovation scientifique ; la

23. Éditions Charles Léopold Mayer, 2000.
24. J.-J. Salomon, *Le scientifique et le guerrier*, Belin, 2001.

disparition de la démocratie par l'incapacité croissante des sociétés à maîtriser leur avenir, qui dépend pour l'essentiel d'évolutions scientifiques et techniques sur lesquelles elles n'ont pas de prise ; la privatisation des connaissances et leur contrôle par de grands acteurs économiques. Il est donc urgent, comme le recommandait déjà Hans Jonas, de désacraliser la science et la technique pour la réintroduire dans le champ du contrat social. Cela se fera par l'énoncé et l'adoption d'une Charte des responsabilités des scientifiques [25].

Le même raisonnement vaut, *mutatis mutandis*, pour l'Université. Le contrat social historique, dans son cas, a deux racines. L'une remonte à la réorganisation de l'Université allemande au XIXe siècle. Elle a construit l'enseignement universitaire autour de disciplines enseignées dans des facultés spécialisées. L'autre affirme que la liberté d'enseigner est la condition du progrès. Qu'en est-il aujourd'hui ? A un moment où les problèmes sont par essence interdisciplinaires, considérer que l'enseignement spécialisé reste l'alpha et l'oméga, à charge ensuite pour les praticiens de se débrouiller pour relier les disciplines entre elles, relève de l'hypocrisie. De son côté, la liberté universitaire ne peut justifier que chaque discipline se développe selon sa logique propre ; il appartient à la société de dire quels sont les défis qui doivent être prioritairement pris en charge. La réinsertion de l'Université dans la cité est devenu un enjeu majeur de gouvernance [26].

25. Nous avons esquissé une version de cette charte intitulée « Manifeste pour une science responsable citoyenne et solidaire » dans le cadre de l'Alliance. Voir www.alliance21.org.
26. Dans le cadre de l'Alliance une charte pour une Université responsable et solidaire a été esquissée et des propositions de réforme de l'Université, issues d'un groupe international de réflexion et des travaux menés dans le cadre de l'Alliance et dirigés par Edgar Morin et Alfredo Penavega, ont été élaborés.

2.
Les relations entre niveaux de gouvernance : la subsidiarité active

La gestion des relations entre les défis, entre les acteurs et entre les niveaux de gouvernance est au cœur de ses crises actuelles. Dans ce chapitre nous allons nous concentrer sur les principes qui régissent les relations entre niveaux de gouvernance. Je commencerai par décrire les liens entre le local et le global, puis j'exposerai, sous le nom de principe de subsidiarité active, les modalités nouvelles par lesquelles cette relation peut s'exercer.

Les relations nouvelles entre le « local » et le « global »

Dans un monde de l'interdépendance, chaque événement est à la fois local, produit par la combinaison de causes, de facteurs et d'acteurs particuliers, et global tant par les influences qu'il subit que par les impacts qu'il provoque.

En analysant les crises de la gouvernance et du modèle actuel de développement, nous avons vu que le caractère « vertical », « taylorien » des filières de production des biens et services publics et privés était en cause. Le renforcement des cohérences « horizontales » est seul à même de recréer les liens entre ces différentes filières qui s'ignorent.

Nous avons noté ensuite que le fonctionnement autonome des niveaux de gouvernance, chacun d'eux disposant de compétences exercées de manière exclusive est en réalité, et quoique ses partisans prétendent le contraire, une des sources majeures de la crise de la démocratie. Ce principe est maintenant tellement inadapté à l'état de la société, où les évolutions sont à la fois locales et globales, qu'il aboutit à placer hors du champ politique l'essentiel de ces évolutions, conduisant les citoyens à penser que le jeu démocratique lui-même est illusoire. Ainsi, l'argument des tenants de la séparation des compétences par niveau se retourne contre eux : la possibilité pour chaque gouvernant d'invoquer son impuissance devant des facteurs qui lui échappent le conduit à prétendre que tout ce qui est bien vient de son action, et que tout ce qui est mal vient de l'extérieur. C'est la définition même de l'irresponsabilité.

Or, la réflexion sur la responsabilité nous a conduit au contraire à concevoir une autre forme de relation du local au global. La responsabilité étant définie par l'impact direct et indirect des actes, il n'est plus possible de n'être comptable de ceux-ci que devant les électeurs, pour le gouvernant, ou devant les actionnaires, pour le dirigeant. Dans une société interdépendante, responsabilité et souveraineté deviennent deux concepts incompatibles. Enfin, la réflexion menée sur la citoyenneté nous a proposé une autre approche encore des

relations entre niveaux de gouvernance : la citoyenneté est nécessairement plurielle, elle se situe à tous les niveaux, du local au mondial. Le principe de responsabilité partagée des différents niveaux de gouvernance commence dans le cœur des citoyens eux-mêmes.

Le principe de subsidiarité active s'est trouvé confirmé par la réflexion sur les fondements constitutionnels d'une gouvernance légitime : la discipline imposée au nom du bien commun doit être justifiée par les objectifs poursuivis et non par l'existence de « territoires politiques et administratifs » immuables et, pour être pleinement légitime, elle doit satisfaire au principe de moindre contrainte.

Qu'il s'agisse de la gestion de la biosphère, de l'encadrement de l'économie ou de l'organisation de la société tout entière, l'art de la gouvernance consiste à atteindre le maximum de cohésion avec la plus grande liberté d'initiative, la plus grande unité avec le maximum de diversité. Toute innovation locale qui s'avère mieux adaptée, qui accroît le capital social, qui élargit en définitive la palette des réponses tout en respectant un certain nombre de principes communs est un progrès pour tous.

De quelque côté que l'on se tourne, l'articulation entre niveaux est au cœur de la gouvernance. Aucun problème majeur de la société contemporaine ne peut se traiter à un seul niveau et par une seule institution. Les relations entre niveaux de gouvernance ont toujours existé mais étaient laissées en lisière, ou renvoyées dans l'impensé. Les mettre au cœur de la réflexion, c'est appliquer le « principe d'inversion » évoqué en première partie : valoriser ce qui était marginalisé ; traiter comme secondaire ce qui était jusque-là central.

La naissance du concept de subsidiarité active : la déclaration de Caracas

Sans doute n'avais-je pas une vision aussi claire des enjeux de la gouvernance lorsque le concept de subsidiarité active s'est imposé à moi au début des années 1990. J'en rappelle brièvement l'histoire. En 1991, la fondation Charles Léopold Mayer organise avec le gouvernement vénézuélien et l'Université de Caracas un séminaire de réflexion entre responsables politiques et administratifs en charge dans différents pays de la politique de réhabilitation des quartiers d'habitat populaire. Rien d'original à cela sinon la diversité géographique des participants et la méthode utilisée. La vingtaine de participants venait des cinq continents. Chacun d'eux exerçait ses responsabilités dans des contextes économiques, culturels et politiques extrêmement différents. Le déroulement du séminaire était fondé sur une prise de parole libre. Pas de conférences ou de thèmes fixés à l'avance. Un échange ouvert sur les difficultés, les interrogations et les enseignements que chacun tirait de ses propres pratiques. Au bout de trois jours, nous nous sommes aperçus à notre grande surprise que les conditions de pertinence des politiques publiques face à ce type de problème étaient partout les mêmes et supposaient l'application de principes identiques. En revanche, bien entendu, les solutions concrètes à adopter pour mettre en œuvre ces principes étaient radicalement différentes selon qu'il s'agissait de l'Indonésie, du Cameroun, du Brésil, du Venezuela ou de la France.

Des principes directeurs communs construits collectivement et tirant leur légitimité des conditions mêmes de leur élaboration, fondés sur l'échange d'expériences et devenant

de véritables obligations de résultat pour l'action publique ; exigeant des responsables politiques qu'ils leur trouvent une application spécifique dans chaque contexte ; imposant des modalités collectives de vérification de leur mise en œuvre et des mécanismes d'apprentissage par l'échange d'expérience en réseau : voilà, condensés en une seule histoire, les éléments de la subsidiarité active.

Je me souviens encore avec une certaine émotion de mon ami Jean-Pierre Elong M'Bassi, qui participait à la réunion, venant me trouver dans ma chambre d'hôtel à Caracas pour me dire : « c'est trop important ce qui est en train de se passer, il faut en laisser la trace et écrire un texte ». Ce fut l'origine de la déclaration de Caracas. Elle décline six principes qui illustrent en quelques phrases simples toutes les dimensions du débat :

1. Connaître et reconnaître les dynamismes dont les quartiers populaires sont le siège ;
2. Consolider le statut des habitants ;
3. Rechercher des formes adaptées de représentation des habitants, en complément de la démocratie représentative ;
4. Transformer l'action publique pour l'amener à être plus globale, moins sectorisée ;
5. Subordonner les rythmes administratifs aux rythmes sociaux ;
6. Concevoir des financements adaptés aux moyens et aux préoccupations des habitants.

Les principes 1, 2, 3, 5 et 6 ont trait aux conditions d'un véritable partenariat entre les acteurs de la société et entre les pouvoirs publics. Nous reviendrons plus longuement sur les enjeux du partenariat mais l'essentiel se trouve déjà ici : il faut que les acteurs puissent exister et se constituer en parte-

naires (c'est le sens du deuxième principe : consolider le statut des habitants) ; il faut que leurs logiques et leurs contraintes, leurs capacités et leurs connaissances soient reconnues (c'est le sens du premier et du cinquième principes) ; il faut que de part et d'autre une liberté existe pour construire une action commune sur la base des intérêts partagés (c'est le sens du sixième principe) ; il faut pouvoir reconnaître les différentes dimensions de la diversité de la société (c'est le sens du troisième principe sur les formes adaptées de représentation).

Le quatrième principe met en lumière le lien profond entre la capacité de l'administration publique à aborder globalement les problèmes et son aptitude à entrer en relation avec les autres acteurs de la société. Pour entrer en partenariat, les pouvoirs publics doivent pouvoir reconnaître leurs interlocuteurs dans leur totalité et ne pas les obliger à se découper en autant de dimensions que les services administratifs eux-mêmes. De ce fait, seule une capacité nouvelle des organisations publiques et de leurs agents à traiter ensemble des liens entre les défis dont ils ont la charge peut permettre à l'action publique elle-même d'être pertinente vis-à-vis des acteurs sociaux au service desquels elle prétend œuvrer.

La subsidiarité active appliquée à l'entreprise : un principe commun pour la gestion des systèmes complexes

J'ai pressenti rapidement la fécondité de ces intuitions sans en mesurer sur le champ la portée et le caractère général. J'avais en effet, quelques années auparavant, mené avec un député,

Loïc Bouvard, et pour le compte du ministre de l'Équipement de l'époque, Pierre Mehaignerie, une étude sur les modalités de relation entre les entreprises et le territoire[1]. Un des épisodes de l'enquête avait déjà attiré mon attention sur l'existence d'un processus d'intelligence collective comparable à celui de Caracas au sein de certaines entreprises. Je me borne ici à reprendre l'histoire telle qu'elle a été racontée dans l'*État au Cœur*.

Nous avions rencontré le président d'une entreprise importante, spécialisée dans la conception et la conduite de grands projets. Chaque chantier, par exemple le montage dans un pays étranger d'une usine, est une aventure unique, menée chaque fois dans un contexte particulier. Que l'aventure réussisse et l'entreprise sort doublement gagnante, pour ses profits et pour sa réputation. Que l'aventure dérape, elle peut vite se transformer en cauchemar et, dans le pire des cas, mettre l'entreprise elle-même en difficulté. Celle-ci doit tout faire pour que le projet réussisse et lui faire bénéficier pour cela de l'expérience passée. Comment transmettre cette expérience ?

Certes tous les grands chantiers ont des caractéristiques universelles mais qui prennent dans chaque contexte une coloration particulière. Jusqu'au début des années quatre-vingt, l'entreprise avait cherché à limiter les risques en codifiant l'expérience acquise sous la forme d'une masse de procédures à suivre. Constituant autant « d'obligations de moyens », ces procédures entravaient l'initiative des chefs de chantier sans pour autant permettre une bonne adaptation à la diversité

1. P. Calame et L. Bouvard, *Dialogue des entreprises et du territoire*, Éditions Charles Léopold Mayer, 1991.

des contextes. L'entreprise décida alors de changer radicalement de méthode. Elle réunit un petit groupe de travail, composé des meilleurs chefs de chantier, avec mission de se raconter les uns aux autres leur expérience et de tirer les leçons des succès et des échecs. Une idée simple se dégagea de la réunion : le succès dépendait finalement de la capacité du chef de chantier à trouver, compte tenu de la spécificité de chaque contexte, la meilleure réponse possible, au moment opportun, à quelques questions fondamentales. L'expérience prouvait en effet que c'était de ces questions-là que dépendait la réussite du projet. Dès lors, il n'y avait plus qu'à mettre à la poubelle les kilos de procédures, à les remplacer par un petit livret, quintessence du savoir-faire de l'entreprise, qui énonçait et commentait ces quelques questions clés, dont la portée était illustrée par un ensemble de cas concrets. Ainsi se révélait le processus par lequel élaborer des « obligations de résultat ».

La généralisation du principe de subsidiarité active

Le rapprochement des deux épisodes, la déclaration de Caracas et le livret de l'entreprise, était un premier indice de la portée générale d'une méthode de recherche de principes communs quand il s'agit de gérer les rapports entre unité et diversité dans un univers complexe. Toutefois le véritable déclic s'est produit quand j'ai réalisé que cette méthode pouvait éclairer d'un jour complètement nouveau la relation entre niveaux de gouvernance. Dans mes expériences professionnelles antérieures, j'avais été frappé par la difficulté des collectivités à organiser de manière efficace, cohérente et sereine les relations, pourtant quotidiennes et nécessaires, entre leurs

différents niveaux. Aux premières loges de la préparation de la loi de décentralisation, en France, au début des années quatre-vingt, quand j'étais sous-directeur à la direction de l'urbanisme, j'avais encore en mémoire les combats que l'on avait menés et perdus contre l'idée de « blocs de compétence » dont le promoteur de la loi, Gaston Deferre, avait fait la cheville ouvrière. Or, l'idée de « bloc de compétence », c'est l'idée de répartir de façon exclusive les compétences entre chaque niveau. A une autre échelle encore, je voyais l'Europe patauger, faute de concepts et de méthodes adaptés pour traiter de façon prospective les relations entre l'Union, les États, les régions et les territoires locaux. C'est alors que j'ai fait le rapprochement entre la déclaration de Caracas et les modalités de coopération entre niveaux de gouvernance. Ne tenions-nous pas là un fil directeur ? Il suffisait pour cela de considérer que les « principes directeurs communs » traduisaient l'unité et les solutions « spécifiques » la diversité.

Dans les années qui suivirent, la portée du principe s'est révélée petit à petit. Tout d'abord, en vérifiant le caractère universel des principes énoncés dans la déclaration de Caracas. Celle-ci, on s'en souvient, avait été élaborée par un nombre restreint de fonctionnaires et de responsables politiques. Ces principes tiendraient-ils la route si l'on élargissait les contextes et les publics ? C'est ce que nous avons expérimenté de 1992 à 2001, d'abord en diffusant le texte de la déclaration puis en organisant une série de réunions du même type mais avec différents publics à Salvador de Bahia (1993), au forum international d'habitants d'Istanbul à l'occasion d' Habitat II (1996), à la rencontre de Dakar (1998), au forum interafricain d'habitants de Windoeck (2000) et à l'Assemblée mondiale des habitants de Mexico (2000). Ces différentes rencontres ont

associé à chaque fois de nouveaux pays et, surtout, elles ont fait dialoguer des organisations d'habitants, des professionnels de la ville, des pouvoirs publics locaux et nationaux. Ces dialogues ont progressivement enrichi la déclaration. Sa forme maintenant la plus achevée est la Charte du partenariat africain élaborée à Windoeck, en Namibie à l'automne 2000. Quelle n'a pas été ma surprise, à l'occasion de l'Assemblée mondiale des habitants de Mexico en Octobre 2000, de voir le Mouvement urbain populaire (MUP) mexicain reprendre à son compte et presque mot à mot la charte africaine !

Ainsi, la déclaration de Caracas débouchait sur des principes de portée très générale, susceptibles d'être adoptés par tous. Notons ici la différence entre « adoptés par tous » et « mis en œuvre par tous ». En effet, on aura certainement remarqué que chacun des six modestes principes de la déclaration de Caracas appelle une véritable révolution des pratiques les plus couramment admises de l'action publique !

Vers la même époque et dans le prolongement de la première rencontre des ministres européens du logement consacrée au logement des plus démunis, que j'avais eu la tâche d'organiser en 1989 à la demande du ministre de l'Équipement d'alors, Michel Delebarre, nous avions constitué un groupe européen d'organisations représentant soit des grands organismes publics de gestion des logements, soit des fédérations d'habitants, soit encore des professionnels de la ville. La démarche utilisée avait été la même : recueil d'un grand nombre d'expériences, analyse des conditions de réussite et d'échec de ces différentes expériences et élaboration, à partir de cette analyse, des principes directeurs dont la mise en œuvre conditionnait la pertinence de la politique suivie. Cette démarche avait débouché sur la Charte européenne du droit

à habiter. Le processus de travail s'est enlisé par la suite en raison de la crise de la construction européenne mais la contribution méthodologique du processus garde toute son importance. En effet, à l'échelle de l'Europe, la diversité des contextes institutionnels et culturels est considérable. Le logement qui, dans certains pays, relève d'une préoccupation nationale relève dans d'autres de prérogatives régionales voire locales. La place du logement public diffère du tout au tout d'un pays à l'autre de même que les traditions de lutte contre l'exclusion. L'énoncé de principes communs auquel nous parvenions facilement dès lors que l'on acceptait de partir des expériences concrètes des uns et des autres, n'en était que plus frappant.

C'est donc vers 1992, en rapprochant ces différentes découvertes, que j'ai avancé le concept de subsidiarité active. Subsidiarité puisque la responsabilité d'élaborer des réponses concrètes relève du niveau le plus local possible ; active puisqu'il ne s'agit pas pour chaque niveau local d'agir en toute liberté mais au contraire de se conformer à un certain nombre de principes directeurs communs.

La subsidiarité active : un principe en rupture avec les approches classiques de la gouvernance

Au départ, ajouter le qualificatif « active » au substantif « subsidiarité » traduisait dans mon esprit un enrichissement du concept. Or ce n'est pas le cas. L'évolution de la réflexion sur la gouvernance européenne montre même que l'on arrive à des conceptions institutionnelles très différentes selon que l'on se réfère à l'un ou l'autre des principes. La subsidiarité active n'est pas un simple enrichissement du principe de subsidiarité. Elle partage avec lui le souci de respecter et valoriser la diversité, donc les approches locales, mais elle en diffère radicalement dans le traitement des interdépendances.

La subsidiarité active

Au fil des années, j'ai accordé une attention croissante à la nécessité de faire concourir des institutions publiques, situées sur des échelles différentes, à la recherche de politiques adaptées en respectant pour cela le principe que j'ai qualifié de « subsidiarité active ». Ce principe s'inspire sur certains points, mais s'en écarte résolument sur d'autres, du principe de subsidiarité, mis à la mode par l'Union européenne. Ainsi est-il utile d'en rappeler ici la définition et les limites.

Dans le traité de Maastricht de 1992, la notion de subsidiarité est définie en modification du traité de Rome (art. 3 B) de la façon suivante :

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

On peut reconnaître trois sources d'inspiration pour ce concept[2] :

– la doctrine sociale de l'Église catholique énoncée notamment dans l'encyclopédie « *Quadragesimo Anno* » en 1931 ;

– les conservateurs britanniques inquiets de la perte de souveraineté et qui conçoivent la subsidiarité comme une assurance contre les pouvoirs communautaires et la perte de contrôle national ;

– les *länder* allemands souhaitant ne pas voir la république fédérale empiéter sur leurs compétences propres.

2. Pour approfondir ce sujet, voir P. Pochet, « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, mars 2001.

L'application stricte de ce principe montre ses limites. Au cours des années quatre-vingt-dix, la méthode ouverte de coordination (méthode formalisée au sommet de Lisbonne de 1999 qui copie l'Union monétaire en tant que stratégie de convergence pour l'appliquer à d'autres secteurs) devient une réponse à la question de la subsidiarité dans le discours communautaire.

« La recherche d'une gouvernance globale efficace doit laisser beaucoup de place à l'impératif de subsidiarité : prendre les décisions au niveau le plus décentralisé dès lors que le passage à un niveau supérieur ne s'impose pas. Ce principe a également ici une valeur tactique : même lorsque, à terme, le bon niveau est multilatéral, c'est parfois la démarche régionale ou plurilatérale qui est le mieux à même de faire avancer l'action collective, car elle est susceptible de s'appuyer sur une certaine affinité des préférences et peut y trouver un champ d'expérimentation utile. La mise en œuvre de ce principe suppose aussi de renforcer le cadre multilatéral qui en fournissait l'assise et de veiller à l'articulation entre les différents niveaux de décisions »[3].

En effet, « ce principe permet ainsi de limiter les excès de la centralisation en restreignant l'étendue des domaines dans lesquels un échelon a pouvoir de prendre des décisions, d'édicter des règles, vis-à-vis des échelons inférieurs. A ce titre, il est l'un des fondements importants des politiques de décentralisation. Par ailleurs, sa simplicité a l'avantage d'éviter les chevauchements de compétences qui est la source de conflits institutionnels sans fin. Mais la subsidiarité n'évite pas et au contraire renforce la tendance des institutions à exercer leurs compétences selon le principe d'exclusivité mal adapté à la complexité de l'action publique »[4].

Enfin, « le principe de subsidiarité ne s'applique pas seulement aux rapports entre les collectivités publiques plus larges et les collectivités publiques plus restreintes, mais aussi aux rapports entre les autorités publiques, quelles qu'elles soient, et la société civile. Il demande que l'autorité publique n'intervienne dans le domaine économique et social que s'il est nécessaire de compléter les initiatives provenant de la société civile pour obtenir le Bien commun ; il demande également, de manière générale, que les collectivités publiques dont le ressort est plus large n'interviennent que pour compléter, si nécessaire, l'action des collectivités publiques dont le ressort est plus étroit »[5].

On peut constater que le principe de subsidiarité suppose l'existence d'un bien commun : si le rôle de l'instance « supérieure » est de compléter, de prolonger ce que fait l'instance « inférieure », c'est que toutes deux doivent aller dans la même direction. « En ce sens, on peut s'interroger sur la compatibilité de ce principe avec la notion moderne de la démocratie, fondée sur l'idée que plusieurs conceptions légitimes du Bien commun peuvent coexister. De même, l'étendue des devoirs de l'instance « supérieure » peut faire problème : s'il est clair que, négativement, elle doit respecter l'autonomie de l'instance « inférieure », a-t-elle également des devoirs positifs, c'est-à-dire l'obligation d'intervenir si l'instance « inférieure » ne remplit pas suffisamment sa tâche ? »[6].

La subsidiarité et la « République une et indivisible » sont les deux grands concepts à partir desquels semble s'organiser la ligne de fracture entre les traditions européennes de gouvernance, l'une germanique et l'autre française. Mais je me

3. Rapport du Conseil d'analyse économique, *La gouvernance mondiale*, 2002.
4. J. Freyss, cahier du Gemdev, décentralisations et mondialisations, à paraître, 2003.
5. C. de la Malène, « L'application du principe de subsidiarité », Rapport 46 du Sénat, 1997.
6. C. de la Malène, *op.cit.*

suis aperçu sur le terrain que ces principes participaient d'une seule et même tradition de gouvernance, celle qui privilégie l'affectation à chaque niveau de compétences exclusives. Je m'explique. La grande différence entre les deux traditions porte sur le fondement ultime de la légitimité de la gouvernance.

Dans la tradition germanique de la subsidiarité, le fondement ultime est à rechercher dans la communauté locale, héritière d'un système tribal ou rural. Là où est la communauté, là est le principe de libre gestion des affaires communes. L'organisation de la gouvernance à d'autres niveaux, la province, l'État, l'Europe, demain l'humanité toute entière, est en quelque sorte de nature fonctionnelle. Au fur et à mesure que le monde se complexifie et que les interdépendances s'étendent, il faut bien reconnaître que le niveau local est inapproprié pour gérer ces évolutions. La communauté de base consent alors à déléguer à un niveau plus élevé le soin de prendre en charge ces nouvelles fonctions. Toutefois cette délégation est toujours vécue comme une menace. Elle se voudrait toujours, sur le papier tout au moins, conditionnelle et provisoire. Les pouvoirs « d'au-dessus » sont soupçonnés, souvent à juste titre, de vouloir empiéter, au nom de la délégation qui leur a été confiée, sur le principe de libre administration des communautés de base. Il faut absolument construire des garde-fous, les communautés doivent être prêtes à taper sur les doigts de tous ces pouvoirs gourmands qui s'approchent de leur assiette pour leur voler les dernières prérogatives de la tribu. Le garde-fou qui est trouvé, c'est en général une liste limitative des compétences déléguées et des secteurs d'activité dans lesquels le pouvoir « supérieur », sans cesse menaçant, est autorisé à exercer un contrôle et à légiférer.

La tradition de la « République une et indivisible » est diamétralement opposée. Le fondement de toute légitimité se trouve ici dans la nation. Au point que la république se méfie de toute particularité, de tout se qui constitue des grumeaux dans cette pâte nationale qu'elle voudrait lisse et homogène. Son esprit de géométrie, son désir de faire émerger l'homme républicain nouveau sur les décombres des vieux ordres anciens, symbolisés en France par l'enchevêtrement des circonscriptions d'ancien régime, la cohabitation de diverses unités de mesure ou la multiplicité des langues régionales, conduisent la république à unifier, unifier, unifier encore. Bien entendu, cette république idéale a dû, comme la communauté tribale éternelle de la tradition germanique, composer avec la réalité et les nécessités concrètes. Cette communauté nationale de citoyens égaux au point d'en être tous semblables, régie par des règles et des dispositifs homogènes sur tout le territoire devient vite un obstacle à l'expression originale du niveau local comme aux efforts de mettre en cohérence, dans un contexte chaque fois spécifique, les dispositifs et les initiatives. D'où le mouvement général, observable dans tous les systèmes traditionnellement centralisés, soit vers la décentralisation, c'est-à-dire la délégation de responsabilités à des collectivités locales plus petites, soit vers la déconcentration, c'est-à-dire de nouvelles marges d'autonomie et d'initiative données à des échelons locaux des administrations centrales. Comme ce mouvement a coïncidé en Europe avec le renforcement de l'Union européenne, puis avec une certaine montée en puissance des règles internationales, notamment dans le domaine du commerce, les vieux républicains se sentent progressivement dépouillés de leur vision et de leurs prérogatives comme se sentent dépouillées les communautés de base dans le système traditionnel de la subsidiarité.

Il est amusant de constater que pour s'adapter à la réalité du monde, deux systèmes au point de départ si différents l'un de l'autre se ressemblent maintenant plus qu'ils ne le croient eux-mêmes. D'abord parce qu'ils ont dû répartir les pouvoirs entre différents niveaux de gouvernance. Ensuite et surtout, parce qu'ils sont tous deux héritiers de la cité grecque : la communauté unie face au reste du monde, face aux barbares avec lesquels il faut savoir passer des alliances mais qui restent irréductiblement « les autres ». C'est pourquoi les deux systèmes ont les mêmes difficultés à regarder le monde comme un ensemble de niveaux de gouvernance appelés à coopérer. Les solutions qu'ils recherchent aux problèmes contemporains sont élaborées en continuité avec les solutions anciennes. Le principe de subsidiarité active procède, lui, sur le mode du retournement, de l'inversion : ce qui était jusqu'à présent jugé secondaire et de ce fait renvoyé dans l'impensé, la relation local/global, la relation entre niveaux de gouvernance, devient au contraire le cœur de la gouvernance, ce à partir de quoi tout le reste s'agence.

Le principe de subsidiarité relève de la trilogie « compétences, règles, institutions ». Le principe de subsidiarité active de la trilogie « objectifs, critères, dispositifs de travail ». Alors que le principe de subsidiarité conduit, presque obsessionnellement, à lister et délimiter des compétences déléguées au niveau du dessus, le principe de subsidiarité active affirme l'inanité d'une telle délimitation, son caractère contre-performant. Ce qui fonde la nécessité pour les « niveaux d'en haut » d'intervenir, ce ne sont pas les considérations sectorielles, ce sont des défis et des objectifs, intersectoriels et communs par nature.

Dans le principe de subsidiarité active, ce sont les raisons

d'agir qui doivent être explicitées pour justifier les contraintes imposée au niveau local et non les domaines dans lesquels l'autorité s'exerce. Prenons le cas de l'Union européenne. Au cours des quatre dernières décennies, l'objectif d'unification du marché a conduit la Commission à intervenir dans tous les domaines et selon les nécessités. De même, les politiques futures de l'Europe, pour construire la cohésion sociale, pour promouvoir un modèle de civilisation européen, pour développer les territoires ruraux, pour mettre en place un développement durable toucheront nécessairement à tous les domaines de l'activité humaine et de la compétence administrative. Ce sont donc les mécanismes qui régissent les relations entre différents niveaux de gouvernance et non une liste de compétences de l'Europe qui permettront de limiter les empiétements du pouvoir central au-delà de ce qui est reconnu comme nécessaire, en vertu du principe de moindre contrainte.

On peut aussi observer que le principe de subsidiarité active fait éclater l'idée même de communauté « naturelle », tribu ou nation, supposée être la source première de la légitimité. A terme, en vertu du principe d'interdépendance croissante, tous les niveaux de gouvernance auront une valeur philosophiquement comparable même si l'un d'entre eux, l'État, gardera pour des raisons historiques et institutionnelles profondément enracinées une prééminence : par le nombre et l'ancienneté de ses structures, par la force de ses institutions, par l'organisation des acteurs sociaux et politiques à son niveau. En poussant la logique à son point ultime, on en vient à considérer que tous les problèmes de la planète sont des soucis domestiques et que la légitimité finale de la gouvernance se situe au niveau mondial et non au niveau local. Cette légitimité fixe les objectifs. Le critère « maximum d'unité et

maximum de diversité » impose quant à lui le mécanisme de la subsidiarité active.

Les sociétés ont des défis communs mais elles y apportent des solutions spécifiques

Comment expliquer le caractère général du principe de subsidiarité active, le fait que ce soit un mécanisme de portée universelle ? Cela nous ramène à l'assertion initiale d'Einstein : le plus incompréhensible est que le monde soit compréhensible. Transposée à la gouvernance, cela donne : le plus incompréhensible est que l'on puisse énoncer des principes communs malgré des différences innombrables de contexte culturel, social, politique, historique, économique et écologique. Cette double dimension d'universalité des principes et de spécificité des solutions me paraît à la fois d'ordre anthropologique et d'ordre écologique.

Les travaux d'anthropologie du droit ont montré qu'à travers des réponses extrêmement diverses, ce sont des préoccupations communes à toute société humaine qui sont prises en charge. De même, si chaque écosystème est unique, les mécanismes qui régissent les relations entre les parties du système sont constants.

Le regard anthropo-écologique déplace ainsi l'attention de l'unité du genre humain à l'universalité des fonctions à remplir au sein de toute société humaine. On sait les débats qu'a fait naître, notamment en Asie, la question de l'universalité des droits de l'homme. De fait, un universalisme du droit, basé sur l'unité proclamée du genre humain, tend à ignorer l'enracinement socio-historique des pratiques juridiques et

la diversité des formes d'organisation sociale. De fil en aiguille, l'ingérence internationale, toujours dissymétrique et toujours fondée sur des rapports de force, devient l'autre face du « droit de conquête » et du « devoir de civiliser » dont on connaît les conséquences historiques. Déplacer la recherche d'unification à partir du principe d'unité du genre humain, qui justifierait l'uniformité des solutions, à une recherche d'universalité des fonctions à remplir revient à réintroduire dans l'approche de la gouvernance le respect de la diversité.

La subsidiarité active conduit à une redéfinition de la responsabilité des fonctionnaires

La déclaration de Caracas est partie de la question de la pertinence de l'action publique. Nous nous demandions pourquoi cette dernière était si souvent mal adaptée aux objectifs poursuivis. Nous considérions, en d'autres termes, que le premier devoir de la gouvernance est d'être pertinente, de répondre efficacement aux besoins de la société. C'est une exigence apparemment banale, mais se limite-t-elle à la définition des politiques ou s'étend-elle aux conditions concrètes de leur mise en œuvre ? Dès lors que les pouvoirs publics limitent, par leur action, la liberté des différents acteurs de la société, ils doivent aussi veiller, en vertu du principe de moindre contrainte, à mener une action sinon optimale du moins adaptée au type de problème à traiter.

Le principe de subsidiarité active fait de la pertinence la question centrale de la responsabilité des acteurs publics, qu'il s'agisse du personnel politique ou des fonctionnaires. En effet, le principe crée pour ceux-ci de nouveaux espaces

d'initiative, de créativité et de liberté, donc de nouvelles responsabilités.

Dans la tradition administrative, le premier devoir du fonctionnaire est un devoir de conformité : aux règles établies, aux ordres reçus. Au point que sa responsabilité, y compris pénale, n'est engagée que dans la mesure où il n'a pas « respecté les règles ». Le principe de subsidiarité active, en déplaçant philosophiquement la question de la responsabilité de la conformité à la pertinence, peut aussi s'appliquer aux fonctionnaires. S'il est possible d'inventer localement les réponses les plus adaptées en application de principes directeurs reconnus par tous, l'absence de recherche d'une telle adaptation engage la responsabilité des acteurs.

De même que l'attention passe, dans l'organisation des différents niveaux de gouvernance, du partage des responsabilités à l'exercice de la responsabilité partagée, de même, dans l'organisation de la fonction publique, le devoir de conformité se transforme en devoir de pertinence.

La subsidiarité active est à la charnière des autres transformations de la gouvernance

A chaque échelle de la gouvernance, la subsidiarité active ne consiste pas à appliquer des règles uniformes ni, à l'inverse, à agir en toute liberté mais à trouver des solutions à des objectifs communs et selon des principes définis de manière collective. Il est facile de vérifier que son champ d'application est pratiquement infini puis qu'elle couvre aussi l'éducation, la santé, l'urbanisme, la gestion des espaces ruraux, et même la recherche-développement. Nous montrerons plus loin que

son application à l'économie et aux échanges ouvrirait des perspectives tout à fait nouvelles. Bien entendu, tout ne peut relever du niveau local. Le principe de subsidiarité active ne consiste pas à opposer une société où tout serait spécifique et contractuel à une autre où tout serait réglementaire. Cependant le fait de définir l'action publique à partir des objectifs poursuivis et du principe du moindre contrainte conduit à inverser la charge de la preuve. La règle générale est celle de l'énoncé d'obligations de résultat et de principes directeurs communs, l'exception est l'imposition de normes uniformes. C'est le contraire de la gouvernance actuelle où la règle est l'uniformité et l'exception le « droit à l'expérimentation », comme on dit en France. Cette dernière expression suffit d'ailleurs à qualifier le caractère exceptionnel, exorbitant du droit commun, de la liberté laissée à l'invention locale. Tandis qu'au contraire, dans le principe de subsidiarité active, c'est l'imposition de la norme uniforme qui doit être dûment justifiée.

Si le principe de subsidiarité active – qui, en apparence, ne gère qu'une des dimensions des relations, la relation entre niveaux de gouvernance – est la clé de voûte d'une révolution de la gouvernance, c'est parce qu'il est aussi au centre de la relation entre acteurs, le cœur du partenariat. Celui-ci est en effet jusqu'à présent entravé par l'absence de marges de manœuvre des acteurs publics et par la définition *a priori* des sphères publique et privée. Or, le partenariat implique une négociation, une convergence de désirs, donc des possibilités d'initiative de la part de chaque partenaire. Quand, par exemple en France, le partenariat cherche à s'instituer dans un cadre où la pratique des fonctionnaires est régie par le devoir de conformité, il tend toujours à se réduire à l'instrumentalisation

des autres acteurs au service de la mise en œuvre de dispositifs uniformes.

Le principe de subsidiarité active est aussi au cœur des relations entre défis. Remplacer le devoir de conformité par le devoir de pertinence signifie pour les représentants des pouvoirs publics qu'ils soient jugés non sur leur conformité aux règles mais sur leur capacité à élaborer avec les autres acteurs une solution satisfaisante. C'est l'objectif poursuivi et les principes directeurs issus de l'expérience commune qui régissent les politiques publiques. Dans ces conditions, la recherche de réponses adaptées va conduire à s'appuyer sur différents secteurs d'activités. Le principe de subsidiarité active enfonce un coin dans la sectorisation des politiques publiques. Nous l'avions déjà constaté à propos de la déclaration de Caracas : les principes qu'elle énonce ont trait au partenariat et à la capacité des services publics à aborder globalement les problèmes auxquels sont confrontés les habitants des quartiers populaires. Tout service public, à travers la mise en œuvre de ce principe, est conduit explicitement à gérer une double cohérence : celle, « verticale » de chaque secteur d'activité et celle, « horizontale » ou relationnelle qui met ces différents secteurs d'activité au service d'objectifs communs.

Cette exigence de double cohérence est bien connue dans l'entreprise et conduit à mettre l'accent sur le management par projet. La plupart des activités économiques et sociales impliquent l'agencement de savoir-faire diversifiés. Tout l'art d'une société est d'assurer à la fois l'acquisition, le développement, la transmission de ces savoir-faire et leur combinaison autour d'objectifs communs. On peut donc regarder aussi la subsidiarité active comme une contribution à l'introduction dans les pouvoirs publics de l'art de gérer la complexité.

Enfin, la subsidiarité active déplace le centre de gravité de la gouvernance et de la démocratie : l'enjeu n'est plus de choisir entre des solutions alternatives mais plutôt d'élaborer de façon partenariale une solution pertinente satisfaisant aux obligations de résultat.

Partenariat, approches intersectorielles, attention aux processus d'élaboration des solutions : ce sont tous les thèmes que nous retrouverons de façon plus détaillée en continuant à passer en revue les principes communs de gouvernance.

La subsidiarité active est un art

D'entrée de jeu, nous avions dit que la gouvernance était un art plutôt que l'application mécanique de principes universels et nous avions souligné que celui-ci consistait à parvenir simultanément au maximum d'unité et au maximum de diversité. Nous en voyons ici l'application. La recherche d'une solution pertinente satisfaisant à des principes directeurs communs est typique de l'exercice d'un art. L'artisan dispose d'une palette d'expériences, de principes et de savoir-faire mais il doit les combiner en fonction de contraintes et de configurations à chaque fois spécifiques. Dans le cadre de la gouvernance, et si l'on reprend la démarche décrite dans la déclaration de Caracas, c'est la confrontation de l'expérience des uns et des autres, de tous ces cas spécifiques, qui permet de dégager les principes directeurs communs et qui offre en même temps l'illustration, par des échecs ou des réussites, de la manière de mettre en œuvre ces principes dans des situations particulières. Il appartient ensuite à l'artisan, à partir de cet ensemble de cas cliniques, de réaliser son

propre chef-d'œuvre. La palette des situations qui ont fait l'objet de l'échange d'expériences constitue un réservoir de solutions possibles et de sources d'inspiration. Il ne s'agit en rien de recettes infaillibles ou de modèles à suivre. Dans une démarche de subsidiarité active, l'insistance est mise sur le processus d'élaboration de solutions et non sur la reproduction automatique de modèles. La mise en œuvre du principe de subsidiarité active est aussi différente du catalogue de « bonnes pratiques » cher aux institutions internationales que l'est la subsidiarité active de la subsidiarité : ce sont des démarches presque opposées. On le constate d'ailleurs dès que l'on travaille sur l'échange d'expériences : la présentation d'une politique mise en œuvre à un endroit donné a peu de signification pour les autres tant qu'elle ne se complète pas d'une description du processus par lequel cette solution a été trouvée. C'est toute la différence entre la gestion d'une société et celle d'un système technique. Un système technique combine des lois universelles et de ce fait peut être répliqué aisément, c'est le principe de passage du prototype à la série. Une société mobilise des relations entre acteurs et combine les différentes caractéristiques d'un système à la fois écologique, social et technique ; c'est la manière d'aborder le problème plus que la solution qui peut être répliquée.

L'autre caractéristique de l'art est de s'intéresser à des solutions satisfaisantes plutôt qu'à l'idée de solution optimale. En redonnant au niveau local une capacité d'initiative, on aide la société à prendre conscience de la diversité des éléments dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une politique ainsi que des incertitudes multiples qui pèsent sur la combinaison de ces éléments. S'il est possible, dans les systèmes techniques ou bien lorsque l'on réduit les acteurs à une

seule de leurs dimensions, par exemple si l'on réduit les êtres humains à leur rationalité économique, de prétendre trouver une solution optimale, cette prétention disparaît lorsque l'on reconnaît que la recherche d'une solution négociée est un processus laborieux. L'objectif n'est plus de trouver la solution optimale mais d'aboutir à une solution convenable, pertinente. On retrouve là-encore la démarche de l'artisan.

Enfin, et c'est là le corollaire du principe de moindre contrainte, le principe de subsidiarité active amène à élargir sans cesse la palette des solutions possibles. Pour toute politique, il existe une solution standard qui résulterait de l'application d'un ensemble de règles uniformes défini pour l'ensemble de la communauté. On peut présenter l'invention de solutions particulières comme autant de moyens de faire mieux que la solution standard, d'explorer d'autres pistes et d'autres modalités de partenariat.

La subsidiarité active dessine le cycle de la gouvernance

Dans la gouvernance, comme dans tout type d'organisation, on ne part jamais de zéro, on n'est jamais en face d'un défi radicalement nouveau. C'est pourquoi, en reprenant une fois encore l'histoire de la déclaration de Caracas, tout, dans la démarche de subsidiarité active, part de l'échange d'expériences. La richesse de l'approche est d'autant plus grande que sont confrontées des expériences vécues dans des contextes extrêmement différents. Prenons l'exemple des politiques de l'emploi, de lutte contre l'exclusion ou de maintien de la cohésion sociale. Si l'on se borne à comparer entre elles des expériences françaises, la palette de solutions que l'on observe,

les réussites et les échecs dont on prétend tirer les enseignements se situent toutes à l'intérieur d'un seul et même contexte, celui de la tradition administrative française. Si déjà, comme ce fut le cas pour la préparation du Sommet européen de Luxembourg en 1998, on se met à comparer les réponses trouvées et les solutions adoptées dans les différents pays européens, le champ de vision va s'élargir et l'énoncé des principes directeurs en sera plus assuré. Si les conditions fondamentales de réussite ou d'échec d'une politique sont les mêmes à Copenhague et à Athènes, on peut leur accorder un certain crédit. Cependant l'enrichissement sera plus grand encore si l'on se met à confronter des expériences venues des antipodes. Des facteurs décisifs restés implicites tant que l'on compare des situations trop voisines vont apparaître au grand jour. Par exemple, la place des échanges non-marchands, l'importance du capital social, la prise en compte des pratiques traditionnelles de médiation, la valorisation des apports de diasporas, la capacité d'auto-organisation de la société en l'absence de pouvoirs publics vont être des facteurs ignorés tant que l'échange d'expériences se fait entre sociétés de niveaux de développement comparables. Ils vont au contraire révéler toute leur importance si l'on compare des contextes radicalement différents. Et la prise de conscience de cette importance va à son tour être porteuse de leçons pour la situation occidentale. Elle va nous rendre vigilants à ne pas laisser se détruire des caractéristiques de nos sociétés dont nous aurions sous-estimé l'intérêt et nous aider à explorer de nouvelles solutions.

Ainsi, tout part de situations concrètes décrites dans l'échange d'expériences aussi diverses que possible. De là, on en vient à dégager des principes directeurs. Dans chaque

contexte local, sous le regard des autres entités, s'appliquent ces principes directeurs comme des obligations de résultat et l'on s'efforce d'y trouver une réponse pertinente. La politique est mise en œuvre. Elle crée à son tour un nouveau vivier d'expériences qu'il importe d'évaluer collectivement. C'est donc une démarche d'apprentissage continu qui fonde la subsidiarité active. On est très loin de cette position d'artilleur que j'ai trop bien connue où les pouvoirs publics décident une politique puis prétendent quelques années après la faire évaluer selon des critères prétendument objectifs afin de « corriger le tir ». Il n'y a en réalité d'évaluation que partenariale, impliquant la confrontation avec les autres acteurs et avec ceux qui mènent des politiques comparables dans des contextes différents. Ce qui compte dans la gouvernance, c'est finalement le cycle temporel qui organise ce processus continu d'apprentissage. A l'échelle d'une organisation, cela s'appelle une « organisation apprenante ». A l'échelle d'une société cela s'appelle le capital social.

3.
La relation
entre action publique et marché

Le marché est une forme parmi d'autres de gouvernance, soumise aux mêmes principes et aux mêmes objectifs

Le monde n'est pas une marchandise ! C'est le cri de ralliement des opposants à la globalisation néolibérale. Qui n'adhérerait à ce mot d'ordre qui frappe juste ? Peut-on considérer comme un progrès humain la transformation de toute chose, tout être, toute idée, tout service rendu en un bien marchand pour aboutir, en reprenant l'expression fameuse, à une situation où nous connaîtrions le prix de chaque chose et la valeur d'aucune ? Comment ne pas voir qu'une société se délite, se défait, si ce qui n'a pas dans l'immédiat de valeur marchande n'est pas géré et si les relations sociales se transforment en rapports économiques ?

Le marché n'est qu'une des formes de la « gouvernance de l'échange » des biens et services. Il faut donc le traiter, l'analyser et le juger selon les mêmes principes que les autres formes.

La gestion de la société par les relations marchandes a été promue progressivement, à partir de la Renaissance, par les moralistes sceptiques [1]. Ils la considéraient comme un moindre mal, le meilleur moyen de faire coïncider les passions humaines avec l'intérêt collectif une fois admis que la société n'était pas capable de les maîtriser ; un peu à la manière dont d'autres proposent de canaliser l'agressivité en lui permettant de s'exprimer par le patriotisme et la conquête. Cette forme de gouvernance s'est révélée si efficace qu'elle s'est développée comme une cellule cancéreuse jusqu'à nous étouffer. La réaction, sous la forme opposée d'une économie socialisée, planifiée, réglementée s'est révélée historiquement peu efficace.

Si on le regarde sous l'angle des principes de gouvernance, le marché, tant qu'il reste dans des limites de validité et de légitimité qu'il va nous falloir élucider, répond aux exigences de subsidiarité, de décentralisation, de contrôle par les consommateurs, d'ouverture de l'éventail des possibles ; autant de caractéristiques d'une gouvernance légitime. Tant qu'elles opèrent dans le cadre d'une communauté instituée avec ses règles et ses mécanismes de contrôle, les entreprises se révèlent des formes d'organisation collective bien adaptées à la transformation de facteurs divers de production – connaissances, travail et capital – en une série de biens et services répondant aux attentes de la société. A condition là aussi d'en délimiter les contours.

1. A. O. Hirschmann, *Les Passions et les intérêts*, PUF, collection « Quadrige », 2001.

Je ne prétends évidemment pas révolutionner en quelques pages la pensée politique et la théorie économique et je m'aventure dans des sables plus mouvants encore que la réforme de l'État que j'ai méditée pendant des années. Il m'a semblé pourtant que le changement de regard sur l'économie qu'induisait une approche par la gouvernance apportait un air frais, ouvrait des perspectives stimulantes. Ce sont des intuitions, plus que des convictions longuement mûries et définitivement arrêtées, que j'aimerais donc partager avec le lecteur.

L'analyse de la crise des modèles de développement et le parallèle avec la crise de la gouvernance nous ont montré les premières limites du système actuel de gouvernance par le marché : la production selon des filières verticales, sectorisées, s'avère aussi mal adaptée à la prise en compte des relations que les administrations tayloriennes centralisées et compartimentées, inaptes à coopérer ensemble pour traiter les problèmes.

La réflexion sur le contrat social et la responsabilité nous a conduit à faire un autre parallèle : entre la responsabilité d'un dirigeant politique, qui ne peut limiter sa responsabilité à ses seuls électeurs, et la responsabilité d'un chef d'entreprise, qui ne peut limiter sa responsabilité à ses seuls actionnaires. On ne peut s'en tenir au seul volontariat pour la mise en œuvre de la définition élargie de la responsabilité, telle qu'elle découle de la Charte des responsabilités humaines. L'éthique est ce qui fait le pont entre critères de conduite individuelle et normes sociales. Pour que ce pont existe, il faut que les normes sociales soient présentes et qu'une communauté sociale et politique se soit instituée pour les édicter et les faire respecter. Ce n'est évidemment pas le cas aujourd'hui à l'échelle mondiale. Le marché, les multinationales se déploient en

dehors des frontières des communautés instituées. Le contrat social ne peut exister que si les entreprises les plus grandes contribuent de façon active à le mettre en place et d'abord à en créer le cadre.

Continuons à analyser le marché avec notre grille de lecture de la gouvernance. Elle nous invite à revenir à l'histoire, aux conditions de naissance des normes et règles, pour en contextualiser et en délimiter la portée. Sans remonter aux racines historiques et philosophiques de la transformation des passions en intérêts, regardons les conditions concrètes de la promotion du commerce international. Après des cycles où les pays occidentaux ont promu alternativement protectionnisme et libéralisme, selon ce que leur dictait leur « intérêt national », la promotion du libre-commerce est devenue universelle après la Deuxième Guerre mondiale, une fois constaté que les protectionnismes en cascade qui s'étaient mis en place en réponse à la crise de 1929 avaient conduit pour partie à la guerre. C'est alors que la relation entre libre-commerce et paix a commencé à s'imposer. Dans cette perspective, l'objectif final est la paix, ce n'est pas le commerce international lui-même.

L'exemple de la construction européenne est plus parlant encore. Le seul, l'unique objectif des pères fondateurs de l'Europe, c'était la paix. La mise en commun par la France et l'Allemagne de la production du charbon et de l'acier, c'est-à-dire des matériaux nécessaires à faire la guerre, en fut le premier symbole. Comme on l'a vu, c'est l'échec politique de la Communauté européenne de défense qui a conduit dans les années cinquante ces pères de l'Europe, en désespoir de cause, à faire de l'unification économique, plutôt que de l'unification des forces armées, le moteur de la paix. C'est donc à l'aune des objectifs généraux de gouvernance, la paix, la justice et

le développement durable qu'il faut aujourd'hui juger le développement du commerce international et non à l'aune d'une prétendue loi de l'économie.

Le marché comme forme de gouvernance n'échappe pas à la nécessité de passer d'une typologie dominée par les compétences, les règles et les institutions à une nouvelle, dominée par les objectifs, les critères éthiques et les dispositifs de travail. L'objectif final de l'économie générale est bien d'organiser le cadre et les mécanismes de régulation de la production et de la gestion des biens et services *en vue* de l'épanouissement des sociétés et de la paix, *selon* des critères de justice sociale et de responsabilité, et *dans le cadre* d'un développement durable respectueux des équilibres entre l'humanité et la biosphère comme des droits des générations futures. C'est au regard de ces objectifs et de ces critères qu'il faut juger le marché comme mode de régulation.

La réflexion sur les prémisses et les prémices d'une révolution de la gouvernance nous invite maintenant à sortir de la congélation idéologique, à déconstruire les oppositions trompeuses, à cesser de chercher des coïncidences automatiques entre une fonction à remplir et l'organe qui la remplit, à examiner si les systèmes idéologiques sont encore en phase avec l'évolution de la société.

L'évolution de nos sociétés modifie radicalement les fondements de la relation entre action publique et marché

Rien ne semble mieux établi, dans les débats sur la gouvernance, que la relation entre action publique et marché. La

question n'a-t-elle pas été au cœur des débats politiques depuis plus de cent ans ? N'a-t-elle pas vu s'affronter, décennie après décennie, les socialistes qui pensent que la maîtrise publique des moyens de production et le développement des services publics garantissent la justice sociale et les libéraux qui pensent que le marché et la liberté d'entreprendre sont les seuls moyens de mettre les passions individuelles au service du bien commun ?

Il est si loin et si proche à la fois, en France, ce temps de 1981, de 1988 encore, où les campagnes présidentielles se faisaient autour de la nationalisation ou de la privatisation des grandes entreprises et des banques. Quel étonnant retournement de l'histoire de voir, au dernier congrès du parti communiste chinois, l'entrepreneur privé promu au rang de pilier du Parti ! La chute du mur de Berlin a-t-elle sonné le glas d'une vision étatiste de l'action économique ? Le développement sans fin et sans frein des échanges internationaux et la pénétration de la logique marchande dans les derniers recoins de notre vie privée sont-ils inéluctables ? Faut-il accepter la privatisation de l'eau, des transports, de l'éducation, de la santé et même des gènes ?

La fin de la guerre froide a rendu possible un plus grand métissage des pensées et des solutions. Toute ouverture à la thèse « des autres » n'est plus interprétée comme une désertion ou une trahison. La tectonique des plaques idéologiques est devenue plus dynamique. L'évolution de la pensée sur les relations entre action publique et marché me fait penser à l'évolution dans les autres domaines de la gouvernance, quand les États jacobins se décentralisent tandis que les confédérations transfèrent de plus en plus de compétences à leur État central. Pendant que les socialistes font la part de plus en plus belle au marché, les libéraux, même les plus acharnés,

admettent que le développement ne peut être ni réel ni équitable sans une implication de la puissance publique pour en fixer les règles et en réunir les conditions.

Toutefois ce métissage lui-même risque de rester enfermé dans le cadre d'une réflexion issue du passé. Or, deux grandes transformations ont marqué les cinquante dernières années : l'impact croissant des activités humaines sur la biosphère et la révolution de la connaissance. Ces deux données obligent à revoir les questions anciennes sous un angle nouveau.

Commençons par l'impact croissant des activités humaines sur la biosphère. Le débat qui s'est engagé dès le XIXe siècle sur l'appropriation publique ou privée des moyens de production est un débat interne, si l'on peut dire, à un seul et même modèle fondamental, le modèle productiviste [2]. L'idée malthusienne des limites physiques et écologiques au développement des richesses matérielles y paraît l'apanage de vieux grincheux pessimistes qui n'ont pas confiance dans la capacité de l'esprit humain à se tirer toujours des mauvais pas par l'innovation technique. Le produit intérieur brut (PIB) devient la mesure universelle du développement. La société, rompant avec les horizons finis du passé, ne trouve plus son équilibre que dans la croissance. Le développement des techniques macro-économiques par Keynes et ses successeurs permet effectivement de réduire la fréquence et la gravité des phases de récession jusqu'à laisser espérer, comme l'indique d'ailleurs l'expression des « Trente Glorieuses », un

2. Cette remarque est au cœur de la plate-forme de décembre 1993 qui a donné naissance à l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire. Voir : www.alliance.21.org.

monde apaisé, engagé dans un processus de croissance sans fin. Au début des années soixante-dix, le rapport du club de Rome sur les limites de la croissance, « résurgence » de Malthus, secoue les consciences mais sa portée est vite minimisée : n'a-t-il pas sous-estimé l'impact de l'innovation ?

Or, l'évolution même de nos sociétés révèle maintenant la justesse du propos de Gandhi qui faisait observer qu'il y a assez de ressources sur la terre pour satisfaire les besoins de chacun mais pas assez pour satisfaire toutes les convoitises. Les tensions sur la maîtrise des ressources naturelles deviennent de plus en plus fortes. Nous ne pouvons plus raisonner comme si l'activité humaine s'inscrivait dans un cycle ouvert, puisant dans la biosphère des ressources naturelles et rejetant les déchets dans un puits sans fond. L'activité humaine met en cause les grands équilibres de la biosphère, comme le symbolisent le trou d'ozone ou l'effet de serre. La satisfaction des besoins présents compromet les conditions de vie des générations futures. Il en découle la nécessité d'une approche radicalement nouvelle de l'orientation et de la maîtrise de l'activité économique et d'une réflexion approfondie sur les biens publics et les ressources naturelles.

Depuis une vingtaine d'années, est né aux États-Unis et dans le Nord de l'Europe un mouvement largement popularisé dans le monde francophone par Suren Erkman : le mouvement de l'écologie industrielle[3]. Son credo est simple : pour préserver sérieusement l'environnement, il faut développer sur un même territoire les complémentarités entre

3. S. Erkman *Vers une écologie industrielle* (industrial ecology), Cahier de propositions, Éd. Charles Léopold Mayer, 2001.

activités économiques. Le constat de départ est que, dans les écosystèmes développés, c'est-à-dire ceux qui sont confrontés à la rareté de ressources primaires, l'écosystème a évolué en développant des complémentarités et des échanges complexes entre les différentes parties du système de façon à ce que les déchets de l'un soient la matière première de l'autre : le cycle écologique tend à se refermer. Ce modèle s'oppose à celui, primitif, des cycles écologiques ouverts où l'abondance de matières premières n'incite pas les organismes à rechercher des complémentarités, chaque agent puisant la ressource dans son environnement et y rejetant ses déchets. La similitude avec le système industriel né au XIXe siècle est évidente. On voit d'ailleurs que plus un pays est peuplé et pauvre en ressources naturelles et plus il a dû développer au cours des millénaires des systèmes agro-forestiers sophistiqués de complémentarité pour parvenir à survivre en « fermant le plus possible le cycle écologique ».

La deuxième grande révolution de l'économie concerne la place croissante des connaissances. Cette révolution comporte en vérité trois aspects : le changement de hiérarchie des facteurs de production ; l'apparition de nouveaux canaux d'information ; le développement rapide des sciences du vivant.

Nous sommes entrés, dit-on, dans la « société de la connaissance ». Au niveau des entreprises, y compris celles qui appartiennent à la « vieille économie », les connaissances et leur agencement sont au cœur des systèmes de production. Les investissements immatériels – logiciels, bases de données, systèmes de régulation et de contrôle, formation, gestion des connaissances et développement des capacités internes de coopération, contrôle qualité, amélioration des méthodes de

management, recherche-développement, marketing, veille technologique, etc. – dépassent maintenant couramment les investissements matériels. Le passage d'une économie des biens à une « écologie de l'intelligence », j'entends par là l'agencement de tous ces facteurs immatériels, changera à terme la gestion même de l'entreprise et le fonctionnement du marché. Autant on peut traiter les investissements matériels comme des actifs propres de l'entreprise, avec un statut clair de propriété, autant l'agencement des connaissances relève d'une autre approche. Il s'agit en effet à tout le moins d'une copropriété : un salarié qualifié emporte son savoir-faire à la semelle de ses souliers. La manière dont les professionnels, devenus le cœur de l'entreprise, comprennent le contrat social qui les lie au reste de la communauté et les contradictions possibles avec le contrat de travail deviennent essentielles. L'entreprise est de plus en plus dépendante de sa capacité à donner du sens à l'activité de ses salariés qualifiés. L'attention, souvent nouvelle, portée par l'entreprise au respect de son environnement ou à sa responsabilité sociale n'est pas que le reflet d'exigences des clients, des compagnies d'assurances ou des pouvoirs publics ; elle procède aussi très largement d'exigences internes.

Un bon exemple en est fourni par le mouvement Natural Step. Né en Suède à l'initiative d'un réseau de scientifiques, il vise à doter certaines entreprises d'un outil de diagnostic de leur impact sur l'environnement. Le premier principe de la méthode est que l'émission de produits artificiels dans la biosphère ne doit pas croître : la terre a mis deux milliards d'années pour produire les conditions de vie actuelles par transformation de matières toxiques. Or, depuis quelques décennies, le processus s'est inversé. Nous émettons des

matières toxiques nouvelles que la terre n'est plus capable d'éliminer et qu'elle accumule progressivement. L'important ici n'est pas la méthode en elle-même mais le constat à première vue étonnant de son impact sur les entreprises qui la mettent en œuvre : la rotation du personnel s'est considérablement réduite. Pourquoi ? L'analyse a montré que le personnel de ces entreprises vivait mal au quotidien la contradiction entre sa sensibilité aux problèmes écologiques, particulièrement forte dans les pays du Nord de l'Europe, et la nature de son activité professionnelle. La démarche engagée par l'entreprise réduit cette contradiction en montrant une volonté collective de sortir de la schizophrénie ambiante. La rotation du personnel et la destruction de savoir-faire qui en résulte sont secondaires dans des activités de production où chacun est interchangeable mais elles deviennent décisives dans les nouvelles formes d'économie. Ainsi, au sein même des entreprises, la question du rapport au sens devient essentielle.

Qui plus est, la connaissance est d'une tout autre nature que les habituels biens et services. Elle se multiplie en se partageant, au lieu de se diviser. Deux personnes qui se partagent leurs connaissances en sortent l'une et l'autre enrichies. On est donc très loin des hypothèses de l'économie classique.

En 2001, le journal *Le Monde* publiait le compte rendu d'une étude sur la Silicon Valley, haut lieu des « nouvelles technologies » et de la « nouvelle économie ». L'étude faisait une constatation à première vue étonnante aussi : l'essentiel des échanges entre les entreprises y sont non-marchands. Ainsi, le temple de l'économie moderne serait fondé sur la mutualisation ! A la réflexion, c'est le contraire qui serait étonnant. Le carburant de l'innovation de ce type d'économie est d'ordre immatériel. Il naît d'échanges d'idées et de transferts de savoirs.

Comment serait-il possible qu'une telle circulation se fasse à coup de flux marchands, toute idée étant instantanément privatisée et brevetée ? Dans ce nouveau type de bien, la brevetisation, présentée comme indispensable à l'amortissement des investissements en recherche et développement, serait au contraire la principale source de blocage de l'innovation.

L'aptitude à produire, organiser, trier, faire circuler, transmettre les connaissances au niveau local devient une dimension essentielle de la compétitivité économique. En analysant l'évolution des relations entre entreprises et territoires j'avais déjà noté il y a une quinzaine d'années[4] comme je l'ai évoque plus haut que c'était souvent les anciennes villes marchandes qui connaissaient un nouvel essor tandis que les villes manufacturières du XIXe siècle périclitaient. Cela tient selon moi au fait que notre système de production, fondé sur l'« écologie de l'intelligence » plutôt que sur l'économie des biens, ressemble plus à l'ancienne économie marchande qu'à l'économie manufacturière du XIXe siècle.

On ne gère pas la concurrence dans les mêmes termes, selon qu'il s'agit de maîtriser des savoir-faire ou des outils matériels de production. Je participais il y a quelques années à une rencontre de chefs d'entreprises en Californie. J'ai été frappé par le contraste entre le discours tenu en public et les propos tenus en privé. En public, les chefs d'entreprise ne parlent que de saine concurrence et de maximisation du profit. C'est la vulgate de l'économie libérale et chacun la récite à qui mieux mieux. En privé, un patron me faisait remarquer : c'est étrange, dans nos discours 80 % est consacré à la compétition et 20 % à la coopération ; dans nos pratiques, 80 % à la coopération

4. P. Calame et L. Bouvard, *Dialogue des entreprises et au territoire*, *op. cit.*

et 20 % à la compétition. Le carburant essentiel de l'entreprise est un produit – le savoir, l'information, l'idée – qui par nature se mutualise ou peut à tout moment le faire.

Le concept de « capital social », souvent utilisé pour décrire l'intensité et la qualité des relations et l'ensemble des connaissance emmagasinées et mobilisables dans une société locale est aussi un facteur de production essentiel.

Par ailleurs le changement dans la hiérarchie des facteurs de production voit ses effets démultipliés par la révolution de l'information. Il faut ici évoquer bien entendu la révolution d' Internet et les changements radicaux qui en découlent à terme pour « les biens qui se multiplient en se partageant ». De tout temps, la question de l'accès à l'information et à l'échange a été au centre de la vie des sociétés. Il a fallu, à partir de la fin du XVe siècle, le développement des grands voyages intercontinentaux pour que la palette des aliments s'élargisse. Aujourd'hui, le potentiel d'échange d'informations et de connaissance est devenu pratiquement illimité. Ce changement quantitatif produit à son tour un changement qualitatif : l'enjeu majeur se transfère de l'accès aux connaissances à la structuration et à la sélection des connaissances. Il est significatif que les développeurs d'Internet s'intéressent maintenant avant tout aux outils de recherche, c'est-à-dire précisément aux conditions de structuration et de gestion de l'information qui permettent à chacun de trouver aisément ce dont il a besoin. Rien n'est plus symbolique à cet égard que la proposition récente du MIT *(Massachusetts Technological Institute)* à l'Unesco : mettre gratuitement tous ses cours à disposition sur Internet pour les pays les plus pauvres.

Enfin, les progrès de la connaissance les plus significatifs

de ces dernières décennies ont concerné la vie et le vivant. Or, la connaissance et la vie ont précisément en commun de se multiplier en se partageant. C'est pourquoi la tentative, sur laquelle je reviendrai, de breveter le vivant est doublement illégitime : elle tend à rendre rare et coûteux ce qui est si aisément reproductible, la connaissance ; elle prétend privatiser ce qui est notre bien le plus précieux, la vie.

Le clivage traditionnel entre public et privé est devenu peu pertinent

Du fait des limites de la biosphère, l'évolution de nos sociétés appelle de nouvelles régulations publiques et, du fait de développement de l'« écologie de l'intelligence », elle modifie en profondeur la nature des biens et services et les conditions mêmes du développement.

Pour créer, en réponse à cette évolution, un nouveau système de pensée, il faut commencer par dissocier la nature des biens et services publics du statut juridique des organisations qui les protègent, les produisent et les répartissent. Puis, il faut examiner si l'évolution des biens et services ne conduit pas à repenser leur classification traditionnelle.

Dans le système actuel, même si de nombreux métissages se sont produits entre les idéologies jadis rivales, on tend à se représenter deux sphères nettement distinctes : celle de la propriété publique, des organisations publiques et des services publics d'un côté ; celle de la propriété, des organisations et des services privés de l'autre. Le droit français et européen a su depuis longtemps multiplier les catégories hybrides associant vocation publique ou sociale et gestion commerciale

pour former une vaste sphère de l'économie mixte, comprenant les sociétés d'économie mixte proprement dites, les coopératives et entreprises de l'économie sociale, le secteur associatif, les fondations, les régies, les concessions et toutes les formes de gestion commerciale des services publics. Toutes ces catégories restent néanmoins assises entre deux chaises, alors qu'elles constituent, de mon point de vue, l'avenir, pour la bonne et simple raison qu'elles répondent à la diversité des situations, ouvrent le champ des possibles et rétablissent la relation entre l'économique et le social.

Pour renforcer leur place, il suffit de constater qu'à contrario la propriété publique n'est en rien la garantie d'un service public. J'en veux pour exemple une anecdote personnelle. En 1985, j'ai été nommé secrétaire général du groupe sidérurgique Usinor, nationalisé quelques années auparavant, la crise de la sidérurgie ayant pratiquement entraîné la faillite des grands groupes et amené l'État à se substituer aux actionnaires défaillants. Ayant notamment dans mon champ de compétences la gestion des ressources humaines, je me suis enquis de l'existence d'un club des gestionnaires des ressources humaines des entreprises nationalisées. J'imaginais naïvement que le statut public d'une entreprise devait modifier la conception des relations entre l'État patron et les salariés. Cette demande a fait sourire. L'idée d'un tel club n'était venue à personne…

On pourrait multiplier les exemples. La gestion publique des ressources naturelles ne garantit pas leur bon usage à long terme ; elle peut aussi bien créer une rente que s'approprierait une petite élite. Ainsi la nationalisation des ressources pétrolières, grande revendication des années soixante, n'a que rarement été à l'origine d'un développement profitant à tous.

Ainsi l'appropriation publique des sols dans les pays communistes s'est accompagnée d'une dégradation sans précédent de leur fertilité. Ainsi l'étatisation de l'eau, a-t-on fait observer à plusieurs reprises, ne garantit pas, bien au contraire, sa gestion fine, partenariale et parcimonieuse au plan local. Ce qui veut dire que si la propriété ou la gestion publique sont des conditions nécessaires, elles ne sont pas pour autant suffisantes.

Venons-en maintenant au second point : la définition au XXIe siècle d'un bien public ou d'un service public. Affirmer « c'est un bien qui est géré sous l'autorité de la puissance publique » n'est que le résultat d'un choix de la société. C'est reculer pour mieux sauter. En vertu de quels critères la société juge-t-elle de cette nécessité ? Il me semble à l'analyse que l'on mélange trois critères différents : la nature des biens et services, leur vocation et leur répartition.

Biens publics

En y apportant une approche personnelle, examinons les différents enjeux idéologiques qui sous-tendent la notion de bien public.

Concept ancien dans la réflexion philosophique et économique, le bien public est devenu un objet de débat à la mode depuis peu dans les sphères de la coopération internationale. En effet, la question était traditionnellement abordée dans le cadre de communautés constituées, disposant d'institutions publiques et administratives capables de les définir, de les protéger, de les produire ou de les repartir. Ce n'est pas le cas à l'échelle mondiale. Les biens publics mondiaux renvoient donc à deux grandes interrogations, celle de la gouvernance mondiale et celle des distinctions entre pouvoirs privés et pouvoirs publics au niveau international.

La question des biens publics mondiaux est directement liée au double mouvement de la globalisation : le déclin relatif des capacités de l'espace public et des pouvoirs publics à orienter la production des biens collectifs et l'effacement des États-nations devant l'internationalisation et la transnationalisation des lieux de décision et de pouvoir.

Le PNUD définit « les biens publics comme des biens non exclusifs, c'est-à-dire qu'une fois produits, les bénéfices de ces biens – ou les coûts – sont consommés par tous. Les biens publics peuvent être fournis par le secteur privé, ils sont les biens faisant partie du domaine public et qui affectent ses différentes composantes de manière différente ».

En outre, « trois types de bien sont à distinguer :

– Les biens non exclusifs techniquement ;

– Les biens publics à dessein, qui résultent d'un choix politique ;

– Les biens publics par défaut, résultant d'un négligence politique ou scientifique » [5].

5. K. Le Goulven, « Les biens publics mondiaux comme une solution aux défis politique du XXIe siècle », *Biens publics et coopération internationale*, HCCI, Éd. Karthala, 2002.

On retrouve dans ces exemples les deux étapes qui sont explicitées dans ce livre : l'essence du bien et la vocation du bien.

Comme l'écrit Bertrand Badie, « les biens publics mondiaux seraient ainsi des biens sur lesquels aucun particulier ni aucun État ne détient de pouvoir souverain, des biens qui sont définis, alloués, protégés, par des experts internationaux au sein d'organisations intergouvernementales »[6].

Deux conceptions doctrinales sur le sujet s'opposent :

« Selon la première conception, libérale, en termes de défaillance des marchés, un bien est public lorsque son usage par n'importe quel utilisateur ne remet pas en question sa disponibilité pour les autres. Il est caractérisé par des indivisibilités (absence d'exclusion et de rivalité), par des rendements croissants et par des externalités (effets involontaires positifs ou négatifs générés par une activité et non comptabilisés) dont les différentes parties peuvent tirer profit ».

« Selon une conception politique ou d'économie politique, analysant les interdépendances entre les pouvoirs privés et publics, la définition des biens publics mondiaux est à la fois économique et politique. Il existe des patrimoines communs dont la définition dépend des choix collectifs des citoyens. Cette conception suppose la prise en compte des conflits et leur mode de régulation »[7].

Plusieurs enjeux assez différents apparaissent derrière ce concept de biens publics mondiaux.

« Le recentrage doctrinal de la coopération internationale autour du concept de biens publics permet ainsi de sortir des impasses des négociations internationales sur le développement, la perception des intérêts communs pouvant relancer une solidarité internationale qui s'essouffle.

6. B. Badie, « Realism under Praise or Requiem ? », *IPSR,* 22,3, 2001.
7. J.-J. Gabas, P. Hugon, « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale », *Économie politique* n°12, 2001.

La négociation de la définition des biens publics globaux, le choix des priorités de l'action collective et les modalités pour réussir la création de régimes internationaux permettant de les produire est un enjeu majeur de la gouvernance mondiale. La légitimité du système de gouvernance sera largement déterminée par l'efficacité de ses résultats en termes de biens publics produits mais aussi par le caractère équitable des priorités qui auront été définies »[8].

Constatant que le débat est souvent obscurci par la confusion entre ce qui caractérise la nature des biens, leur mode de gestion et les préférences collectives d'une société – par exemple dans le domaine de l'éducation, de la santé ou de la gestion des risques – j'ai privilégié une approche qui part de la nature même des biens et des services. Ce parti pris m'a paru d'autant plus nécessaire que le débat traditionnel sur les biens publics laisse de côté une catégorie qui me paraît essentielle pour l'avenir : les biens qui se multiplient en se partageant. La question des biens publics mondiaux est essentielle et sous-tend aussi bien l'action de la plupart des agences de l'ONU que les négociations des règles du commerce international dans le cadre de l'OMC. Néanmoins il m'est apparu qu'on ne pouvait progresser dans le domaine sans réunir les conditions d'une gouvernance mondiale légitime, démocratique et efficace[9], satisfaisant aux principes que j'expose dans ce livre, et sans un regard profondément renouvelé sur la nature des biens à protéger, gérer, produire et promouvoir.

– La nature des biens et services : sont-ils susceptibles d'être produits et distribués selon les mécanismes du marché ?

8. L. Tubiana et J.-M. Severino, « Biens publics globaux, gouvernance mondiale et aide publique au développement », *Rapport du CAE sur la gouvernance mondiale*, 2002.
9. P. Calame (coord.), « Une gouvernance mondiale légitime, démocratique et efficace », cahiers de propositions pour un monde responsable et solidaire, Éditions Charles Léopold Mayer, 2003.

– Leur vocation : correspondent-ils à un bien ou service que la société juge indispensable d'offrir à tous ses membres ? Quelle différence y a-t-il, au plan de la nature du bien, entre une consultation médicale et une séance chez le coiffeur si ce n'est que la santé est jugée d'intérêt public et pas la coupe de cheveux ?

– Leur répartition : on peut considérer que l'égalité devant l'éducation, l'accès au logement, le droit à un environnement de qualité sont trop importants pour les faire dépendre des ressources financières ou des choix personnel de chacun.

Ces trois critères sont éminemment respectables et c'est à bon escient que les sociétés les combinent. En les associant rigidement pour former la sphère de l'action publique on réduit en revanche la palette des solutions possibles alors que la vocation même de la gouvernance est de l'élargir. Les critères de vocation et de répartition des biens peuvent conduire à des solutions très différentes d'une société à l'autre, les unes privilégiant la fourniture directe de services par la collectivité, les autres privilégiant les mécanismes de redistribution financière. Il m'a semblé qu'en raison même de l'évolution de nos sociétés, le premier critère, la nature des biens et services, donnait un fil directeur d'une grande fécondité pour aborder avec un œil neuf la relation entre action publique et marché.

La relation entre action publique et marché est déterminée par la nature des biens et services

Le fil rouge, celui qui va nous aider à départager les différents biens et services, j'oserais presque dire le critère expérimental, est celui qui relève de l'épreuve du partage. Qu'arrive-t-il

si on découpe un bien ou un patrimoine en rondelles ? Si, comme Salomon, on propose de découper un enfant en deux, par exemple, il n'y a plus d'enfant du tout. Si dans une succession on se répartit l'argent, chacun en a une part égale mais si on prétend découper un logement en deux ça devient plus difficile. On pourrait multiplier ces exemples. J'ai constaté que cette épreuve du partage donnait naissance, très grossièrement, à quatre catégories très différentes de biens et services, conduisant à des formes de relation elles-mêmes très différentes entre action publique et marché étant entendu, comme on va le voir, que la palette des solutions et des choix de société demeure très grande à l'intérieur de chacune de catégories.

La première catégorie, à laquelle on pourrait réserver l'expression de « bien public » *stricto sensu* englobe les biens qui se détruisent en se partageant ou qui, quand ils existent et sont produits, bénéficient à tous sans que l'usage par l'un exclue l'usage par l'autre. Ceux-là appellent une gestion collective.

La deuxième catégorie, que l'on pourrait qualifier de « ressources naturelles », au sens le plus large du terme, englobe les biens qui se divisent en se partageant et sont en quantité finie. Ces biens appellent une gestion économique pour les mobiliser, les entretenir, les reproduire mais leur quantité ne dépendant que partiellement de l'ingéniosité humaine, leur répartition relève de la justice sociale autant et plus que de l'économie marchande.

La troisième catégorie englobe les biens et services qui se divisent en se partageant mais qui sont avant tout le produit de l'ingéniosité et du travail humain. Ce sont principalement les biens industriels et les services aux personnes. Ils peuvent, comme on l'a vu, être considérés comme biens et services indispensables et relever par « vocation » ou par « répartition »

d'une gestion publique mais ils sont bien adaptés par ailleurs à une régulation par le marché, en tant que mode décentralisé d'affectation et de combinaison des ressources.

La quatrième catégorie enfin, la plus intéressante pour l'avenir, est constituée des biens et services qui se multiplient en se partageant. Cette algèbre paradoxale où deux divisé par deux égale quatre est celle de la connaissance, de l'information, de la relation, de la créativité, de l'intelligence, de l'amour, de l'expérience, du capital social. Ce que je donne, je le garde, et je m'enrichis de ce que l'autre me donne. Logiquement, de tels biens et services devraient relever non du marché mais de la mutualisation : je reçois parce que je donne.

On comprend pourquoi l'évolution de la société rend nécessaire de passer d'une catégorisation en deux classes, biens publics et biens privés, à la catégorisation en quatre classes telle que je viens de l'esquisser. La production industrielle de type « minière » sous-estime l'importance des biens de première catégorie, fait comme si les ressources naturelles étaient pratiquement illimitées, et traite les biens de quatrième catégorie comme quantité négligeable. Dès lors l'économie classique concentre son attention sur les biens et services de troisième catégorie. De façon significative, et jusqu'à une date très récente avec la création des indicateurs de développement humain, la mesure même du développement n'était associée qu'aux biens et services de troisième catégorie ! Le produit intérieur brut ne s'intéresse qu'à eux et exclut même la grande sous-catégorie des biens et services autoconsommés. Ni la destruction des écosystèmes, ni la dégradation des ressources naturelles, ni à fortiori les biens qui se multiplient en se partageant ne sont pris en compte ou même envisagés.

L'évolution de la société n'autorise plus des approximations

aussi grossières et aussi biaisées. Les biens de première catégorie, notamment les biens publics mondiaux, sont nécessaires à notre survie et cela met en cause aussi bien la suprématie des marchés que la souveraineté des États qui sont les deux intégrismes de la gouvernance. La bonne gestion et l'équité de distribution des ressources naturelles deviennent vitales à mesure que leur rareté augmente eu égard à la croissance de la population et au mode de vie prodigue des pays riches. Les biens de quatrième catégorie sont appelés à occuper une place dominante tant pour assurer le bien-être de tous que comme facteur de production ou de gestion des autres types de biens.

Les prémisses de l'économie classique ne correspondent donc plus aux réalités. Les contorsions idéologiques pour faire entrer à toute fin et de toute force ces trois catégories de biens et services dans la logique du marché ressemblent fort aux efforts desespérés pour adapter en astronomie le modèle de Ptolémée à la réalité avant que la révolution copernicienne, à laquelle j'ai fait référence en introduction à l'ouvrage, vienne proposer une nouvelle cohésion d'ensemble.

C'est donc dans le cadre de chacune des catégories de biens qu'il nous faut maintenant examiner les relations possibles entre action publique et marché.

La gestion des biens publics qui se détruisent en se partageant (biens de première catégorie)

Ces biens appellent une gestion collective.

Ce sont tous ceux qui contribuent à l'équilibre de la biosphère et aux conditions futures d'évolution de celle-ci : la

mer et les zones côtières, la forêt tropicale, les grands écosystèmes steppiques encore vierges et même, à certains égards, la diversité culturelle qui, comme la biodiversité elle-même, conditionne les capacités d'adaptation future de l'humanité. A cet égard, le classement par l'Unesco d'un certain nombre de paysages naturels et de sites produits par les hommes dans le « patrimoine mondial » est très significatif du lien entre ce qu'a construit à un moment donné de son histoire une société particulière et l'humanité prise dans son ensemble. L'équilibre de l'atmosphère, les gaz à effet de serre et l'évolution des climats, dans un sens indéterminé mais qui assurément affectera chaque partie de la planète, constitue le bien public mondial dont il est à l'heure actuelle le plus ardemment débattu.

Quand ces biens sont communs à la terre entière, faut-il les faire gérer directement pas une autorité mondiale ? Ce n'est en réalité ni efficace ni possible parce que les atteintes à la plupart de ces biens, notamment la haute atmosphère, sont le résultat de millions d'initiatives et quant aux autres, par exemple la mer ou les forêts tropicales, leur protection et leur gestion ne peut se faire sur le mode de la simple interdiction. Ce n'est pas en entretenant l'illusion de « milieux vierges » que l'on parviendra à sauvegarder et entretenir les biens publics mondiaux.

Ainsi, que l'on regarde les émissions de gaz à effet de serre, la gestion des zones côtières, l'entretien des écosystèmes riches ou la forêt tropicale, il faut descendre au niveau des territoires locaux pour travailler sur les conduites et les coopérations entre acteurs qui permettront leur entretien. D'autant qu'il y a des biens publics locaux qui bénéficient principalement ou exclusivement aux habitants de ce territoire et d'autres à l'humanité toute entière. Pourtant les comportements

de préservation et de gestion sont au plan local les mêmes dans les deux cas. En outre, la frontière entre biens publics locaux et bien publics mondiaux est fort difficile à tracer et si l'on tentait une telle distinction, elle serait immédiatement source de confrontation entre pays du Nord et pays du Sud. Les premiers, dont le développement historique a détruit les écosystèmes naturels sont mal placés pour exiger des seconds qu'ils s'imposent des contraintes au nom du bien-être de l'humanité alors que les pays riches, du moins pour l'instant, n'ont pas le courage d'entreprendre une réforme radicale de leur mode de vie ou de reconnaître leur dette relative à cette dégradation de la planète. Enfin, la quasi totalité de ces biens publics mondiaux ou locaux, océans exceptés, est localisée sur un territoire. Il y a donc nécessairement, sous une forme à inventer, délégation au niveau local de la gestion de ces biens. Or, la logique de « l'État westphalien » conduit chaque État à affirmer sa souveraineté sur ses territoires. Aux yeux des pays pauvres, l'imposition, par la communauté internationale, de contraintes qui ne correspondent pas à leurs propres priorités et qui constitueraient une contestation supplémentaire de leur souveraineté serait interprétée comme la volonté des pays riches de les empêcher de se développer et de devenir des compétiteurs potentiels. Quant aux populations locales, celles des zones côtières ou de la forêt tropicale, elles voient immédiatement dans la volonté de la part de certains pays de créer des espaces naturels vierges de toute occupation humaine une menace à leur propre survie.

On comprend bien pourquoi, malgré son apparente rationalité économique, la notion de « droit à polluer », que les États-Unis veulent imposer dans la négociation sur les gaz à effet de serre, heurte profondément les consciences. C'est

une logique identique à celle qui consiste à dire qu'il vaut mieux mettre les déchets toxiques dans les pays pauvres puisqu'au plan économique la vie humaine y a beaucoup moins de valeur. Comment admettre que des pays riches puissent s'exonérer de sacrifices exigés de la part des autres, au seul motif qu'ils ont le moyen de les payer pour le faire à leur place ? Cela rappelle fâcheusement, pour les Français, l'époque du service militaire par tirage au sort où les gens riches avaient les moyens, lorsque le sort tombait sur eux, de se payer un remplaçant.

Ainsi, les éléments nécessaires à la gestion de cette catégorie de biens publics qui se dégagent de l'analyse sont les suivants : une définition juridique large de la notion de bien public ; un principe d'équité financière dans la prise en charge des biens mondiaux dont l'humanité tout entière tire le bénéfice ; un principe de justice sociale internationale reconnaissant la dette contractée par les pays riches à l'égard de l'ensemble de l'humanité en raison de l'utilisation privative qu'ils ont faite jusqu'à présent des biens publics mondiaux et l'équité dans la répartition des sacrifices à faire par les uns et les autres pour la préservation de ces biens ; des mécanismes de coopération entre les différents niveaux de gouvernance, sur la base du principe de subsidiarité active, pour permettre que la gestion se fasse au mieux au niveau local et avec la coopération de tous les acteurs mais conformément à un certain nombre de principes directeurs élaborés au niveau international sur la base de l'expérience ; l'affirmation que ces biens sont irréductiblement différents des biens marchands.

La gestion des ressources naturelles (biens de deuxième catégorie)

Les biens de la deuxième catégorie sont ceux qui se divisent en se partageant mais ne sont pas, avant tout, du moins en ce qui concerne leur quantité, le fruit de l'ingéniosité et du labeur humains. L'eau, l'énergie et les sols fertiles en font partie et serviront ici de référence. De par leur nature même, leur gestion implique la poursuite simultanée de deux objectifs : la satisfaction des besoins humains dans une perspective de justice sociale et de paix car ces biens qui nous sont en quelque sorte donnés demandent à être partagés équitablement ; la préservation, en quantité et qualité, de ces biens rares dont dépendent notre vie future et celle de nos enfants et petits-enfants. Ces deux objectifs apparaissent souvent contradictoires, l'équité tendant à faire de l'accès aux ressources naturelles un droit pour tous, le souci de préservation poussant au contraire à financer les coûts de reproduction de la ressource par une tarification de son usage, ce qui conduit à réserver celui-ci aux plus forts et aux plus riches.

La gestion des ressources naturelles, à l'instar du reste de la gouvernance, est donc l'art de concilier ces deux objectifs, de parvenir simultanément à plus d'équité et à une utilisation plus rigoureuse et plus prudente.

De nombreux travaux de l'Alliance ont été consacrés à cette gestion [10] et je m'appuie ici sur leurs conclusions. La

10. Il s'agit des cahiers de propositions suivants, téléchargeables sur le site web de l'Alliance (www.alliance21.org) : L. Bouguerra, *Sept propositions pour la gouvernance de l'eau* ; R. Lamar et M. Dosso, *Sauver nos sols pour sauvegarder nos sociétés* ; M. Merlet, *Politiques foncières et réformes agraires* ; P. Calame, *Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du XXIe siècle*.

comparaison des résultats montre que tous ces biens ont des caractéristiques et des principes de gouvernance communs.

– Ils sont localisés sur un territoire donné et relèvent donc à la fois d'un régime de propriété, en particulier pour les sols et l'eau, et d'un régime de souveraineté des États en particulier pour l'eau et l'énergie fossile.

– Ils existent en quantité limitée. La quantité globale de l'eau est fixe, l'énergie fossile est le fruit d'une accumulation sur des centaines de millions d'années, les sols fertiles sont le produit de transformations sur la même échelle de temps.

– Les activités humaines sont néanmoins déterminantes pour assurer leur mobilisation effective et le maintien de leur qualité. C'est le cas pour la gestion du cycle de l'eau, pour la production d'énergie, pour l'entretien, la régénération ou la création de sols fertiles. Ces activités humaines ont un coût, font appel à des techniques, mobilisent des organisations. La gestion va donc bien au-delà de la conservation et suppose que des institutions multiples s'y consacrent.

– L'utilisation de ces ressources est de ce fait à la jonction de deux mondes : celui de la répartition pure, fondée sur un principe de « justice » d'un bien qui se présente comme un don ; celui de l'activité économique et du financement des coûts d'entretien et de reproduction. Entre l'eau, don de Dieu, gratuite par nature et la transformation de l'eau en marchandise aux mains d'entreprises privées, entre des réformes agraires visant à la redistribution des terres selon des critères de pure justice sociale et leur appropriation par les plus riches, il faut trouver le juste chemin qui réponde à la double exigence d'équité et d'efficacité.

– L'augmentation de leur consommation a été la marque même du développement économique. Pendant cinquante

ans, l'augmentation de la consommation d'eau et d'énergie était synonyme d'amélioration du bien-être matériel. Leur gaspillage est devenu signe de standing – depuis l'eau d'irrigation des terrains de golf et l'énergie consommée dans les transports individuels jusqu'au confort résidentiel, chauffage et climatisation. La consommation dans les pays riches est plus de dix fois supérieure à ce qui est nécessaire : consommation d'eau, de sol et d'énergie se combinent pour créer des modes de vie où l'équivalent de dix hectares est utilisé pour chaque habitant quand un seul est disponible en moyenne pour chaque habitant de la terre [11].

– L'augmentation de la consommation globale mondiale ne s'est pas traduite par une satisfaction des besoins élémentaires de chaque être humain, au contraire. Par exemple, en matière énergétique, le 1,4 milliard d'habitants de l'OCDE et de l'ex-URSS consomment six fois plus d'énergie que les 3 milliards d'habitants constituant la moitié pauvre de l'humanité qui disposent à peine, pour certains, de quoi faire la cuisine. Un vaste mouvement de concentration et d'appropriation privée se constate aussi pour l'eau et pour les sols.

– Le contraste entre l'augmentation de la demande et la stagnation de la ressource fait de cette gestion un enjeu stratégique majeur. Ce n'est pas la rareté de l'énergie fossile qui menace à court terme, c'est la concentration de la ressource disponible dans un petit nombre de pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale qui met le pétrole et le gaz au cœur des luttes d'influence et des conflits. De même, c'est l'inégale répartition de l'eau sur la planète et l'existence de grandes

11. Je fais référence ici aux travaux sur l'empreinte écologique des sociétés, de Mathis Wakernagel.

zones où sa rareté exacerbe les concurrences qui font de la maîtrise de l'eau le motif probable de nombreux conflits à venir. Quant à l'inégale distribution des terres arables, au sein d'un pays ou entre pays, elle est aujourd'hui source de tensions sociales violentes et, sera demain cause de migrations intérieures et internationales massives.

– Leur gestion reste dominée aujourd'hui par des politiques d'offre. La mise à disposition de l'eau et de l'énergie fossile suppose une organisation puissante de l'extraction, du traitement et de la distribution tandis que la consommation de ces ressources dans toutes les activités humaines est le fait d'un très grands nombre d'usagers. D'où le développement dans l'industrie de l'énergie puis plus récemment dans celle de l'eau de grandes sociétés qui dominent l'offre. Ces compagnies sont intéressées à vendre leur produit plutôt qu'à l'économiser.

– Leurs usages se concurrencent. La tension entre classes sociales ou entre pays pour l'appropriation des ressources se double d'une concurrence entre usagers. L'eau de l'irrigation avec l'eau des villes, l'énergie des transports avec l'énergie domestique, l'usage agricole des terres avec les loisirs, le développement urbain ou les infrastructures. L'affectation des ressources rares entre les différents usagers ne peut être confiée au seul jeu du marché.

– Leur entretien et leur reproduction s'inscrivent dans des cycles de court et de long termes. Il est facile de creuser un puits et d'utiliser l'eau souterraine pour un bénéfice immédiat mais beaucoup plus long de restaurer l'équilibre quantitatif ou la qualité des nappes souterraines. Aisé de forer un puits de pétrole, infiniment long de constituer une réserve d'énergie à partir de la biomasse, de l'énergie hydraulique ou de l'énergie solaire. Rapide de déstructurer un sol ou de l'appauvrir, infiniment plus long de le reconstituer. Or, ces trois ressources ont souvent fait l'objet dans les derniers siècles d'une exploitation « minière » : on utilise un filon jusqu'à épuisement puis on passe au suivant. Cette exploitation a rompu des équilibres séculaires où les sociétés savaient que leur survie dépendait de l'entretien du cycle de l'eau, de l'équilibre entre consommation et reproduction de l'énergie, du maintien de la fertilité des sols. Le défi est aujourd'hui de retrouver, en faisant appel à toutes les ressources de la science et de la technique mais aussi à celles de la sagesse traditionnelle, l'art de la gestion prudente et responsable assurant les équilibres à long terme.

– Leur gestion intégrée repose sur la coopération des acteurs à l'échelle locale. Les économies d'eau ou la complémentarité de ses usages, l'économie de l'énergie, l'entretien de la fertilité des sols reposent sur des comportements et des réflexes individuels en même temps que sur des mesures réglementaires ou sur la mise en place de politiques à grande échelle. Une gestion intégrée et économe des ressources appelle donc tout à la fois une approche très décentralisée et très centralisée. Ce sont donc des domaines privilégiés de mise en œuvre du principe de subsidiarité active : des principes directeurs communs doivent être définis à une échelle centralisée ; les modalités de mise en œuvre de ces principes sont définies à l'échelle locale.

– La fiscalité et la tarification qui s'y appliquent devraient refléter la double exigence de justice et de parcimonie. Le régime fiscal appliqué aux ressources naturelles est souvent contre-productif. Eau, énergie et sols constituent des facteurs majeurs de la production agricole et industrielle. Il en est

résulte une tendance historique à en réduire artificiellement le coût à titre de subvention indirecte aux producteurs. L'eau étant par ailleurs vitale pour la vie quotidienne, le paiement « au juste prix » de sa reproduction représente toujours des risques de révolte. Le déséquilibre fréquent des comptes des sociétés publiques de distribution de l'eau résulte notamment de la crainte d'un tel soulèvement. Cela a été pour beaucoup dans leur privatisation. Il faut parvenir dans le futur à subventionner l'usage minimum, vital, de la ressource et à le taxer massivement au-delà d'un certain seuil. Or, la logique économique « courante » des distributeurs est à l'opposé de ce principe : distribuer de petites quantités coûte cher et le prix moyen facturé au consommateur décroît avec la quantité livrée. Le même caractère contre-productif s'observe d'ailleurs pour la fiscalité générale : il est paradoxal de taxer le travail humain et de subventionner l'usage des ressources naturelles !

– Le caractère absolu de la propriété et de la souveraineté leur convient mal. Les grands réseaux d'eau, de pétrole et de gaz, les installations d'extraction, de stockage et de traitement de l'énergie, la gestion de la fertilité des sols représentent tous des investissements à long terme incompatibles avec la précarité des droits d'usage. Il est donc inévitable de concéder à ceux qui font cet investissement un droit d'usage durable. *A contrario*, quand les ressources naturelles sont appropriées de façon définitive, comme c'est en général le cas à l'heure actuelle, s'instaure une rente tirée de leur possession indépendamment de l'usage qui en est fait. Ce n'est compatible ni avec la justice sociale ni avec un emploi économe des ressources. Les latifundia voisinent avec les paysans sans terre, l'eau est gâchée à l'amont des bassins versants quand elle fait défaut à l'aval, la rente pétrolière asseoit la richesse de certains États

quand d'autres manquent de l'élémentaire. Propriété et souveraineté procèdent l'une et l'autre d'une même conception absolue du droit d'user et d'abuser du bien que l'on possède. La révision de ce principe est inéluctable.

La gestion des biens et services qui se divisent en se partageant et sont le fruit de l'ingéniosité humaine (biens de troisième catégorie)

J'ai dit que la régulation par le marché trouvait là sa plus grande légitimité, en tant que mécanisme décentralisé d'arbitrage des choix de production et de consommation. Pour autant, l'action publique doit-elle se limiter à organiser à l'échelle mondiale le bon fonctionnement des marchés ? Non, car les principes et critères de gouvernance continuent à s'appliquer ici aussi. L'efficacité du marché dans un certain registre ne le transforme pas en une fin en soi. Je vois en pratique trois limites au déploiement du marché pour cette catégorie de biens et services et nous allons retrouver, à propos de chacune d'elles, les principes de gouvernance.

La première limite tient aux modalités de production de ces biens et services, intègrant des facteurs externes à l'entreprise elle-même, qu'elle ne peut réunir seule et qui sont de plus en plus déterminants à mesure que croît le rôle des facteurs immatériels. Ces facteurs doivent beaucoup à l'efficacité de l'action publique et sont souvent concentrés sur des territoires : qualité des infrastructures et du cadre institutionnel, système de formation, création d'un état d'esprit favorable à l'initiative, liens à la recherche-développement, fluidité de l'information, accès au crédit, etc. Réunir ces conditions

suppose une action concertée entre les différents niveaux de gouvernance, une capacité partenariale, l'art de réunir des conditions favorables en agissant dans plusieurs domaines à la fois. On retrouve ainsi, même dans le champ le plus classique de l'économie, les trois ordres de relation – entre niveaux, entre acteurs et entre secteurs – qui forment décidément la toile de fond de la gouvernance.

La deuxième limite tient aux conditions de distribution. Certains des biens de troisième catégorie sont de première nécessité ou de nature publique au sens où l'accès de tous à ces biens est une condition reconnue de la dignité humaine : santé, logement, alimentation saine, par exemple. La garantie d'accès à ces biens et services n'implique pas nécessairement leur production et leur délivrance par des institutions publiques ; en revanche, leur adaptation réelle aux besoins de la société appelle presque toujours un partenariat avec les utilisateurs ainsi qu'une organisation locale efficace. Le marché en tant que tel n'est pas une modalité suffisante de gouvernance.

La troisième limite enfin, tient aux conditions réelles de l'échange. L'argument central en faveur du libre-marché est celui des échanges « mutuellement profitables ». Il a permis de faire des progrès considérables au cours des trois derniers siècles. Nous devons nous intéresser, au titre de la gouvernance, à ce que sera l'organisation des échanges mutuellement profitables au XXIe siècle. Selon la théorie, une économie ouverte permet, par le jeu de l'offre et de la demande, que s'équilibrent les quantités offertes sur le marché et la demande et que les biens soient produits là où leur coût de production est le plus faible. L'ouverture des marchés vaut, plus encore, par les dynamiques qu'elle fait naître : elle permet de réduire les effets de rente, de susciter une saine émulation,

de créer des conditions d'une concurrence loyale entre acteurs économiques, de stimuler l'innovation. En redistribuant les productions dans différents pays en fonction du coût des facteurs, elle permet d'accélérer les transferts technologiques et suscite progressivement un équilibre qui réduit les inégalités. En multipliant les échanges elle est facteur d'unité progressive et de paix. Enfin, l'unification des marchés permet des économies d'échelle bénéficiant à tous. Tous ces arguments ne sont pas dénués de valeur mais l'économie réelle est de plus en plus éloignée de la théorie. Les effets de seuil et de domination font que la « saine émulation » se transforme trop souvent en un jeu où « le vainqueur rafle toute la mise ». Cela se voit dans la création des effets de monopole. Ils ont été contrecarrés assez efficacement par le passé à l'échelle des économies nationales grâce aux lois anti-trust. Ils ne sont pas combattus au niveau mondial. Le jeu est de plus en plus faussé. Les acteurs les plus puissants, en particulier les États-Unis et l'Europe, ne se soumettent aux règles du jeu de la concurrence que lorsque cela les arrange et refusent de perdre la maîtrise de leurs productions stratégiques alors qu'ils cherchent à spolier les autres au nom de l'optimum économique. Ils usent par là d'un discours libéral de manière essentiellement cynique, au gré de leurs propres intérêts.

Les effets de domination, qui sont la donnée centrale de l'époque actuelle, permettent de drainer la plus-value vers « les têtes de pont » de l'économie mondiale, chez ceux qui maîtrisent les systèmes de connaissance et d'information. La réalité n'a plus guère à voir avec les hypothèses sur lesquelles s'est construite l'économie classique. L'effondrement du bloc communiste, qui a montré la supériorité du marché et des initiatives privées dans l'agencement des moyens de produc-

tion, ne doit pas masquer cette réalité.

Il faut aller cependant plus loin dans la réflexion critique en repartant une fois encore des objectifs de l'économie et des critères de légitimité de la gouvernance. Les connaissances et la créativité des êtres humains sont la valeur centrale d'une économie humanisée [12]. Or, dans les faits, la globalisation économique actuelle, qui ne reconnaît qu'un niveau d'échange légitime, le niveau mondial, limite les opportunités de travail. En fonction il y a 25 ans dans la région de Valenciennes, dans le nord de la France, en pleine crise industrielle, j'avais été frappé par la coexistence en un même lieu de bras ballants et de besoins non satisfaits. Quelles qu'en soient les bonnes et les mauvaises raisons, le scandale est là. Le développement des « monnaies sociales », créées et développées notamment à la faveur de crises économiques graves, comme dans le cas de l'Argentine ou, plus localement, pour revitaliser les systèmes d'échanges locaux (SEL) dans des zones rurales en déprime ou des banlieues frappées par un chômage massif, est précisément fondé sur ce constat. Comment s'opposerait-on à de telles solutions créatives si les régulations en place – en l'occurrence, le marché – ont perdu leur légitimité en montrant qu'elles ne correspondent pas au principe de moindre contrainte et qu'elles ferment artificiellement l'éventail des solutions ?

De même, dans le débat sur la production agricole et la sécurité alimentaire [13], comment la régulation par le marché

12. Je reprends, dans ce paragraphe, les conclusions des chantiers du pôle socio-économique de l'Alliance (voir www.alliance21.org).
13. Voir à ce sujet le cahier de propositions de l'Alliance sur la sécurité alimentaire, Éd. Charles Léopold Mayer, 2001.

mondial peut-elle garder sa légitimité si le développement global de la production qu'il permet s'accompagne d'une crise de la distribution et d'un déni d'équité, conduisant à ruiner l'activité agricole locale et à compromettre la sécurité alimentaire, paradoxe suprême, dans les zones rurales elles-mêmes ?

Ainsi la subordination d'une règle de gouvernance – le marché mondial – aux objectifs poursuivis et aux critères de légitimité conduit, en s'inspirant des autres domaines de la gouvernance, à rechercher non plus un niveau hégémonique des échanges – l'économie-monde – mais une articulation des niveaux d'échange respectant le principe de subsidiarité active. C' est une voie exploratoire mais elle me paraît particulièrement féconde et j'y reviendrai en conclusion.

La gestion des biens et services qui se multiplient en se partageant (biens de quatrième catégorie)

Les biens qui se multiplient en se partageant existent de toute éternité : les relations familiales, les liens au sein de la communauté, la circulation des connaissances et de l'expérience par exemple. Leur gestion, évidemment soustraite au marché, était le fait de pratiques largement locales.

Toutefois, comme on l'a vu, cette catégorie de biens occupe désormais une place considérable, déterminante pour l'avenir, sous le triple effet de l'économie de la connaissance, de la révolution de l'information et du développement des sciences du vivant. Dès lors, les acteurs de l'économie classique, les entreprises, et les zélateurs de l'économie libérale ont vu le danger et n'ont eu de cesse d'intégrer cette nouvelle catégorie

dans leur propre logique, en tentant de privatiser les connaissances. Pour cela on veut leur appliquer par extension la logique des brevets qui avait été créée dans un tout autre contexte[14] et s'applique jusque-là à des savoir-faire qui augmentent l'efficacité de l'utilisation des facteurs de production ou créent un nouveau produit ou service utile demeurant coûteux à reproduire. Le brevet rémunère alors la part d'innovation. Cependant, quand le bien ou le service produit a un coût de reproduction quasi nul comme un logiciel, une nouvelle variété de semence, une information, une connaissance, un médicament générique, on entre dans une tout autre logique et le brevet crée une rente et une rareté artificielles qui deviennent profondément illégitimes.

L'exemple des logiciels libres illustre bien la rencontre d'une économie de la connaissance et de valeurs attachées à l'échange et à la mutualisation. Que ces logiciels soient maintenant partie intégrante du paysage informatique est à première vue impressionnant quand on pense aux forces que sont susceptibles de réunir les géants du logiciel, à commencer par Microsoft. En fait, la progression des logiciels libres dans un univers *a priori* aussi hostile s'explique fort bien : s'agissant d'outils qui se perfectionnent au fur et à mesure des usages et qui peuvent s'enrichir des connaissances et de la créativité de chacun, leur logique naturelle de développement est bien la mutualisation et non la création de rentes artificielles.

14. J'utilise ici les réflexions de deux des cahiers de propositions de l'Alliance, Éd. Charles Léoplod Mayer, 2001 :
• R. Brac de la Périère, *Refuser la privatisation du vivant et proposer des alternatives*;
• V. Peugeot (coord.), *Société de l'information, société de la connaissance*;
• ainsi que celles menées par le pôle socio-économique de l'Alliance.

Au niveau territorial, on comprend mieux dès lors l'importance accordée à la notion de capital social. Ce capital social est irréductible aux catégories classiques du bien public, produit et délivré par l'État, et du bien privé, produit par l'entreprise et mis sur le marché. C'est un bien public qui peut se développer de façon indéfinie et qui se multiplie en se partageant puisqu'il est issu de la relation.

Les réseaux d'échange de savoirs[15], initiés par Claire et Marc Heber-Suffrin et qui ont connu un beau développement au cours de la dernière décennie, sont un peu le symbole de ce processus de création indéfinie : dans de tels réseaux, chacun se situe avant tout comme offreur bénévole de compétences et de savoirs. En développant le réseau de relations et en mutualisant les compétences, on augmente le capital social.

Ce n'est pas un hasard non plus si le triomphalisme et la cote de la firme Monsanto, grande promotrice devant l'Éternel des organismes génétiquement modifiés (OGM) se soit effondrés quand elle a surnommé « terminator » un gène qui, introduit dans les plantes, les rendait incapables de se reproduire. La graine est le symbole même de ce qui se multiplie en se partageant : fécondée, elle se détruit en donnant naissance à l'épi. Cette multiplication permet à l'humanité d'en prélever une partie tout en gardant suffisamment de graines pour renouveler l'opération. On ne peut toucher à ces symboles au nom de la seule efficacité économique ou du progrès scientifique. J'ai toujours en tête cette belle phrase de Vaclav Havel : « en volant à la vache sa dignité de vache, l'homme

15. Nés à Evry, en banlieue parisienne, ces réseaux d'échange organisés en clubs locaux ont connu un développement national et international.

a porté atteinte à la dignité humaine ». En portant atteinte, au nom de l'économie et de la technique, à ce qui symbolise au plus profond de nous-mêmes les conditions de notre existence, c'est à notre existence même que l'on attente.

Toucher aux symboles de la vie, séquestrer le vivant en le privatisant a aussi des conséquences économiques décisives : interdire à quelqu'un, en vertu de la propriété intellectuelle, de reproduire librement un mécanisme du vivant dont il dépend pour sa survie, c'est faire pénétrer l'économie dans un champ qui n'est pas le sien. C'est pourquoi la question de la brevetisation du vivant est ressentie par le plus grand nombre et à juste titre comme une absurdité du point de vue de la morale, du point de vue de la politique et même finalement du point de vue de l'économie. C'est faire d'une des règles nées de l'économie une barrière à la production de richesses. Or l'économie n'a-t-elle pas pour vocation de développer les richesses ? C'est bien en raison du scandale que les firmes pharmaceutiques américaines ont dû « caler » dans leur contentieux avec l'Afrique du Sud à propos de la production de médicaments génériques dans le traitement du sida. Quelle loi économique, quel principe de gouvernance, peut en effet garder du sens, si cela revient à interdire à un pays et à un continent en voie de perdition face à la pandémie du sida, de soigner sa population avec les moyens du bord ?

Au contraire, la fonction majeure de la gouvernance est pour cette quatrième catégorie de biens d'organiser à tous les niveaux leur développement maximum.

Les principes communs de gouvernance se retrouvent dans la gestion des différentes catégories de biens et services

La distinction des quatre catégories de biens et services a permis de mieux comprendre le mode de relations entre action publique et marché propre à chacune d'elles. On ne peut pour conclure que souligner maintenant les profondes analogies qui montrent la portée générale des principes de gouvernance.

Tout d'abord, la définition de la gouvernance par les objectifs, les critères éthiques et les dispositifs concrets s'avère à chaque fois décapante pour ébranler des certitudes trop bien installées et défendues par de trop solides intérêts. Les règles de la gouvernance économique doivent en permanence s'évaluer et s'enrichir à l'aune de leurs effets concrets. De même, les critères de légitimité de la gouvernance offrent une grille d'analyse fructueuse pour dire ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Le simple fait de considérer le marché comme une modalité de gouvernance parmi d'autres, évalué selon les mêmes critères que les autres, a, on l'a vu, permis de passer du dogme d'une science économique à une approche expérimentale et d'ouvrir largement le champ des possibles.

Ensuite, dans tous les cas, y compris pour les biens de troisième catégorie, se pose la question de l'articulation des niveaux de gouvernance et s'applique le principe de subsidiarité active, moyen d'obtenir le maximum d'unité et le maximum de diversité à la fois. Les principes directeurs issus de l'expérience, qui, conformément à la subsidiarité active, s'imposent de proche en proche aux niveaux de gouvernance les plus bas sont assez faciles à imaginer et à identifier pour

les biens publics, les ressources naturelles et les biens qui se multiplient en se partageant.

L'articulation des niveaux d'échange des biens de troisième catégorie – appelons-les pour simplifier « biens marchands » – demande un effort d'innovation supplémentaire. L'idée est d'inverser la charge de la preuve : est légitime tout système local qui montre sa supériorité, en référence aux objectifs généraux de la gouvernance, par rapport à la « solution standard » de référence, celle du marché mondial. La monnaie sociale, par exemple, répond à ce critère, au moins en situation de crise.

Si l'on constate que l'insertion d'une économie locale dans le marché mondial est en même temps destructrice de liens sociaux et source d'un appauvrissement du capital social de la société, si, de fil en aiguille, cette insertion compromet la sécurité alimentaire ou la qualité de l'alimentation parce que les sécurités assurées autrefois par les interdépendances locales n'ont pas été remplacées par des sécurités construites à un autre niveau de gouvernance, cela signifie que l'on perd d'une main plus que l'on regagne de l'autre : l'optimum économique fondé sur les seuls échanges marchands a alors été atteint au prix d'une dégradation de la situation dans des domaines encore plus importants de la vie en société. Le processus de spécialisation des productions entre régions, entre pays et entre acteurs économiques aboutit dans les faits à renforcer les filières verticales de production. Le lien avec les autres catégories d'échange est perdu de vue, qu'il s'agisse des échanges sociaux ou des échanges avec l'environnement. Tout se passe alors comme si l'outil de mesure unidimensionnel utilisé pour mesurer « le progrès économique » se révélait outrageusement réducteur et masquait l'essentiel des phénomènes.

Pour préserver l'équité entre les acteurs et éviter les effets de rente, on pourrait par exemple énoncer le principe général suivant : à l'intérieur d'un cadre et d'un cahier des charges communs qui préservent l'égalité des chances des acteurs et permettent en particulier l'arrivée en permanence de nouveaux acteurs pour empêcher les effets de rente, toute société à quelque niveau que ce soit peut développer des systèmes d'échange répondant à sa situation et à ses besoins spécifiques dès lors qu'elle peut en démontrer la supériorité sur la simple mise en œuvre des règles uniformes du marché.

L'égalité des agents économiques devant la règle se traduit par le fait qu'à tout niveau l'entrée de « nouveaux acteurs » dans le jeu est libre, ce qui exclut des règles réservant un marché à un acteur déjà présent au seul motif « qu'il est du pays ». Tout acteur économique, quel que soit son statut, qui accepte le cahier des charges a le droit aux mêmes conditions. Cela implique aussi que si un État revendique l'application d'un tel mécanisme à son échelle, il doit accepter que les collectivités de niveau inférieur revendiquent à leur tour les mêmes opportunités dans les mêmes conditions.

La valeur ajoutée globale découlant de la saisie de cette opportunité doit être explicitée et les instruments de mesure doivent être transparents ; les indicateurs de développement et les modalités de gestion doivent être précisés et conformes à un cahier des charges commun.

On a, enfin, retrouvé pour la gestion de chaque catégorie de biens, deux principes de gouvernance qui vont être exposés dans les pages qui suivent : le nécessaire partenariat entre les différents types d'acteurs ; le rôle central des territoires locaux pour organiser avec finesse les relations de toutes natures.

4.
La gestion des relations entre acteurs : l'enjeu et la pratique du partenariat

Les enjeux du partenariat : on ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt

« On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt » : c'est le titre choisi par l'association Djoliba [1], au Mali, pour introduire la réflexion sur la décentralisation, à partir d'une série d'histoires mettant en scène les multiples formes d'engagement de la société dans la production de biens publics. Dans une collectivité comme la société malienne l'enjeu de la décentralisation n'est pas simplement, pas surtout, de rapprocher le pouvoir de la base mais bel et bien de favoriser l'initiative locale, de mobiliser l'énergie de la population, d'inscrire la gou-

1. Collectif : « On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt », ECLM/Association Djoliba, Bamako, 1996.

vernance dans la réalité sociale, politique, culturelle du pays.

Quel beau symbole que ce titre pour évoquer un monde défini comme un système de relations ! Comme la main organise les relations entre les doigts, la gouvernance organise les relations entre les acteurs sociaux.

Déjà, au fil des pages, les enjeux et les modalités des relations entre acteurs, les partenariats ont été cités à de multiples reprises. J'en reprends ici quelques traits saillants avant d'aller plus loin et traiter, de façon cette fois plus systématique, la théorie et la pratique du partenariat.

La relation entre les acteurs est d'abord apparue en décrivant les prémices de la révolution de la gouvernance. Nous avons vu éclater le lien rigide entre fonctions à remplir et statut des acteurs chargés de les remplir, qui faisait de la sphère publique et de la sphère privée deux espaces indépendants l'un de l'autre. Nous avons noté à ce propos que ce n'est pas la nature privée ou publique d'un acteur qui détermine la nature de sa responsabilité mais tout simplement la nature de l'impact de son action. Ce faisant, nous avons ouvert la voie à l'idée de coproduction du bien public. Cette idée, aussi banale soit-elle, est en soi une petite révolution.

Puis, décrivant les mécanismes de désinstitutionalisation et le pluralisme juridique, nous avons vu comment l'intrusion d'acteurs privés, notamment associatifs, dans la sphère publique, conduit à élargir la palette des réponses que les sociétés apportent aux défis qui sont les leurs. Cet élargissement est conforme au principe de moindre contrainte, un des fondements de l'art de la gouvernance. Réduire la sphère publique à l'action des acteurs publics, c'est appauvrir la société en la privant de multiples moyens plus efficaces d'atteindre ses objectifs, de la même manière qu'en imposant des règles uniformes on la prive des fruits de sa propre créativité.

Nous avons ensuite constaté que la capacité à coopérer est une des dimensions du capital social d'une société et, en fin de compte, une des conditions majeures de son développement.

Nous avons découvert aussi l'importance de l'organisation des acteurs sociaux face à la mondialisation et la nécessité de repenser dans des termes nouveaux les relations entre le local et le global. Le poids croissant des organisations non gouvernementales à l'échelle mondiale s'explique notamment par le fait qu'elles se sont structurées en réseaux internationaux capables d'élaborer des prises de position et des expertises communes, d'établir des circuits courts entre problématiques locales et problématiques internationales là où les institutions publiques, plus lentes à évoluer, restent enfermées dans des découpages administratifs et politiques caducs.

Ensuite, réfléchissant aux fondements d'une gouvernance légitime, nous avons constaté qu'elle reposait sur un contrat social : les pouvoirs publics mais aussi chaque milieu professionnel doivent progressivement définir leur place dans la cité à partir d'une Charte commune des responsabilités humaines.

Enfin, repartant des différentes catégories de biens, nous avons vu qu'aucune d'entre elles ne pouvait être réellement prise en charge et gérée par un seul acteur. Le proverbe africain s'avère vrai partout et en toutes circonstances : on ne peut ramasser une pierre avec un seul doigt. Cela vaut même pour les biens de troisième catégorie, en apparence les plus « privés », les plus éloignés de la sphère publique, puisque leur production suppose des coopérations entre entreprises, pouvoirs publics, organismes de formation et institutions de recherche.

Ainsi, la relation entre acteurs joue pour la gouvernance un rôle pivot, comparable à celui de la relation entre niveaux de gouvernance.

On amoindrirait la réflexion sur les relations entre acteurs et sur le partenariat en les réduisant, comme je le vois faire trop souvent, à l'idée de « démocratie participative » ou de « participation des habitants ». Cette manière de rétrécir le champ de vision et de vouloir mettre du vin nouveau dans de vieilles outres conduit à ne modifier qu'à la marge les mécanismes mêmes de la démocratie représentative pour, l'instant d'après, poser la question de la légitimité du monde associatif ou déplorer l'absence d'écho rencontré par les pouvoirs publics quand ils veulent « associer les habitants » à leurs projets. De même réduirait-on singulièrement la réflexion en s'enfermant dans la vieille définition des « partenaires sociaux ». Je pense à la manière dont sont structurés les Conseils économiques et sociaux, du niveau européen au niveau régional. L'existence de lieux de dialogue entre acteurs sociaux est utile et l'intuition qui préside à la création de ces conseils est bonne. En revanche, on reste collé à la notion « de partenaires sociaux » comme l'atteste la composition de ces conseils en trois collèges : employeurs, syndicats et « tiers secteur ». Ce fourre-tout du tiers secteur est significatif de la difficulté à penser le rapport entre les acteurs sociaux dans toute leur diversité. Pour aller plus loin, il faut faire un effort de conceptualisation des conditions de la relation entre les acteurs sociaux des différents types.

Pourquoi un partenariat entre les pouvoirs publics et les autres acteurs de la société, que chacun appelle de ses vœux, est-il souvent si difficile ? Il se heurte à deux types d'obstacles,

les uns théoriques et les autres pratiques.

Les obstacles théoriques sont liés à la manière dont les sociétés occidentales ont défini la sphère politique et les fonctions des pouvoirs publics au cours des deux derniers siècles. La Révolution française s'est faite en partie contre le mélange des genres de l'Ancien Régime. Les aristocrates qui exerçaient le pouvoir politique ou les membres du clergé qui jouissaient de privilèges fiscaux assumaient aussi, les uns par la création de fondations, les autres par celle d'institutions religieuses de toutes sortes, une grande part des fonctions sociales. La Révolution a affirmé, en réaction, le monopole du politique et de l'État sur le bien public, afin de garantir l'égalité de tous devant la loi. Le triptyque liberté, égalité, fraternité vient orner le frontispice des monuments publics. Les trois termes sont indissociables. Les institutions publiques qui préservent la liberté sont aussi celles qui garantissent l'égalité et la fraternité. Ce qui explique l'allergie des pouvoirs publics français à l'égard des fondations indépendantes. Ainsi, la donation par une personne riche de son patrimoine pour que les revenus servent au bien public a en France, contrairement aux États-Unis, à la Hollande ou à l'Angleterre un parfum d'incongruité. Faire fortune pour la donner ensuite à la société paraît toujours suspect et pour tout dire illégitime. Quant aux associations, elles vivent pour la plupart de subventions publiques locales ou nationales et, pour celles, importantes, du secteur social, de prix de journée payés par les pouvoirs publics. Très peu d'entre elles disposent de ressources propres, cotisations de leurs membres ou dons privés, leur assurant une réelle indépendance. C'est le signe que la société française dans son ensemble estime que l'égalité et la fraternité sont assurées par le biais de l'impôt et des coti-

sations sociales. Inutile de redoubler l'effort de fraternité par des dons privés quand déjà impôts et transferts sociaux représentent plus de la moitié du produit national brut !

De ce fait les pouvoirs publics se situent au-dessus de la société, ce qui ne facilite pas le partenariat.

Les rapports entre les pouvoirs publics et le monde de l'entreprise sont plus étranges encore. En France par exemple, les deux univers sont extraordinairement imbriqués. Depuis les nationalisations qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les pouvoirs publics français ont été très engagés dans plusieurs secteurs industriels et dans la banque. Le système de « pantouflage » des hauts fonctionnaires leur crée des ponts et des liens innombrables avec les dirigeants de l'économie. La tradition de dirigisme en matière économique demeure vivante même si la globalisation des marchés et le développement du marché unique européen en ont largement adouci les contours et affaibli la portée. Malheureusement on ne peut pas dire que cette imbrication du public et du privé, du politique et de l'économique, ait véritablement fait naître une théorie du partenariat. Les plans quinquennaux de la grande époque puis le poids de la commande publique ont toujours pesé lourd dans l'économie sans que soit élaborée une doctrine de la co-construction du bien public.

De même, le partenariat est institutionnalisé dans la cogestion d'un certain nombre de politiques publiques, le logement social et l'agriculture par exemple, sans qu'il existe pour autant une pensée structurée sur ce sujet. Enfin, au niveau de la gestion des villes et des quartiers, de nombreux efforts sont faits pour mieux associer les citoyens, qualifiés alternativement « d'usagers » pour les services publics ou « d'habitants » pour la vie locale, mais, en dernier ressort, surgit

toujours la question de la représentativité et de la légitimité des interlocuteurs des pouvoirs publics.

On touche là le nœud du problème. La démocratie représentative fait des élus du peuple les représentants de la volonté populaire. Si la sphère publique a le monopole de la définition et de la production du bien public, dont les autres acteurs sociaux ne seraient que les instruments, les élus du peuple incarnent de leur côté le monopole de la légitimité républicaine. Dans cette vision une et indivisible de la république, de même que le droit international est toujours d'un ordre inférieur au droit national, la mise en œuvre du bien public par d'autres acteurs que l'État est d'un ordre inférieur à la mise en œuvre par les pouvoirs publics eux-mêmes. J'insiste sur tous ces points, même s'ils peuvent paraître évidents, parce qu'ils excluent de véritables pratiques de partenariat. Cela se traduit même dans les détails de la vie quotidienne. Par exemple, les élus locaux n'ont pas le sentiment d'avoir à se former professionnellement. Vous pouvez courir les colloques et les sessions de formation, vous verrez la plupart du temps un maire ou son adjoint ouvrir ou conclure la manifestation, encourager chaleureusement les autres à se former puis retourner vaquer à ses occupations. L'élu du peuple n'a donc pas à se former ? Non, puisque sa compétence vient en quelque sorte de l'onction sacrée, de la légitimité que lui confère l'élection ! Le partenariat suppose comme nous le verrons un nouveau regard sur l'autre et le changement peut s'opérer notamment à travers des formations communes. Comment ce changement serait-il possible s'il est, par avance, opposé à la philosophie politique elle-même ?

Ces obstacles théoriques au partenariat se doublent d'obstacles pratiques tant au niveau des mentalités qu'au niveau

des dispositifs publics.

La gouvernance doit permettre de donner un sens à la communauté et les pouvoirs publics, sans en avoir l'exclusivité, seraient en général les mieux placés pour susciter dialogues et partenariats, en se faisant les catalyseurs de l'action collective. Les États qui ont le mieux réussi à conduire le développement économique sont ceux qui ont eu la capacité d'organiser et de mobiliser tous les acteurs autour d'un projet commun. La même chose s'observe au niveau local où personne ne conteste à un maire la légitimité de réunir l'ensemble des acteurs du territoire. Mais le passage d'une fonction d'autorité à une fonction de catalyse implique des changements culturels et institutionnels profonds.

Je me souviens de ce cri du cœur de participants venus de différentes régions du monde à un forum international d'habitants lors de la conférence mondiale sur l'habitat, dite Habitat 2, tenue à Istanbul en 1996 : « Nous voudrions bien être partenaires, s'étaient-ils exclamés ; mais les pouvoirs publics de nos pays sont en réalité incapables d'être eux-mêmes partenaires ! »

La déclaration de Caracas, qui nous a servi de point de départ pour raconter la genèse du principe de subsidiarité active, a montré la substance même des obstacles au partenariat. L'idée d'un dialogue d'égal à égal, sans que l'administration impose son langage, ses catégories mentales, ses contraintes, ses procédures, ses rythmes, reste peu partagée, notamment quand il s'agit de discuter avec les catégories les plus pauvres de la société, les plus éloignées du pouvoir et de ses codes. Quand bien même les mentalités évolueraient, la rigidité des institutions et des procédures s'oppose à un véritable partenariat. Plus rigides sont les procédures, plus segmentées et sectorielles les institutions, moins grande la liberté des fonctionnaires de les adapter et plus l'administration impose à ses interlocuteurs les modalités du dialogue. Or, qui dit partenariat, dit possibilité d'écoute et d'influence mutuelle. Pour que naisse un partenariat autour d'un projet commun, il faut une liberté de négociation et d'initiative de la part de chaque partenaire, faute de quoi les pouvoirs publics étouffent ceux qu'ils veulent embrasser. Bien des partenariats recherchés de bonne foi par les pouvoirs publics ne sont dans la pratique qu'une invitation faite à participer à un projet défini unilatéralement par l'administration.

Analysant les conséquences du principe de subsidiarité active, nous avions vu qu'il faisait passer les fonctionnaires du « devoir de conformité » (la mise en œuvre de règles uniformes) au « devoir de pertinence » (la recherche de la meilleure solution pour la mise en œuvre de principes directeurs). Ce tranfert est la condition même du partenariat. Ce sont cette liberté et cette responsabilité qui leur permettent d'élaborer des projets communs avec d'autres acteurs.

Faut-il voir dans un tel passage de la conformité à la pertinence la fin du principe d'égalité qui nous est si cher ? L'égalité ne peut-elle être incarnée que par l'uniformité des règles ? Le devoir de pertinence des fonctionnaires ouvre-t-il tout grand la porte de l'arbitraire administratif et les fait-il échapper, eux qui sont déjà privilégiés par leur statut, à toute modalité de contrôle démocratique ? Personnellement je ne le crois pas. Mon expérience m'a montré qu'arbitraire et corruption profitent tout autant de la surabondance de règles que de leur absence. Quant au devoir de démontrer la pertinence de l'action conduite, il est peut-être moins confortable au plan moral pour les fonctionnaires que le simple

devoir de conformité à des règles mais il donne un contenu autrement plus riche au contrôle démocratique. Placer les citoyens devant un droit égal à la pertinence de l'action publique porte aussi en germe un changement profond des relations entre les pouvoirs politiques et les administrations. Tant que la relation est fondée sur l'ancienne conception selon laquelle le politique a le « monopole du sens » et l'administration n'est que l'agent d'exécution de décisions prises par le politique, la situation est sans issue.

Même l'expression « société civile », si commode et si souvent utilisée, finit par devenir un obstacle à la réflexion sur la gouvernance. La société civile se définit en effet par opposition à l'État et à la société politique. Définie ainsi par défaut, elle sacralise en quelque sorte la fonction éminente, isolée, de la sphère publique. Lorsque, en plus, on confronte la société civile à la sphère économique, on la condamne à la marginalité au moment même où on prétend l'exalter. L'enjeu est finalement beaucoup plus simple : si la gouvernance est l'art d'élargir sans cesse le champ des solutions possibles, d'enrichir la palette des politiques possibles, c'est aussi la façon de ramasser les pierres avec autant de doigts que possible et la manière de faire contribuer chacun au bien public, selon des modalités sans cesse réinventées, sans cesse renouvelées. Le partenariat est inséparable de l'idée que la gouvernance est un jeu à somme positive.

Le partenariat

Actuellement, le partenariat est invoqué à tout propos pour les problèmes organisationnels modernes. Je l'utilise moi-même comme un élément essentiel de la gouvernance. Pourtant, quiconque a été confronté un jour à l'objectif de changer des habitudes, de modifier des pratiques, de mettre en place ou de revoir des modes de coopération entre acteurs, constate que le chemin est long entre l'affirmation du principe et sa mise en œuvre effective.

Le terme de partenariat englobe des formes de relations très diverses selon les acteurs. Le Gret[2] propose plusieurs critères pour définir le partenariat : parité et équilibre de la relation, vision politique partagée, complémentarité des savoir-faire, connaissance et confiance.

Le développement durable, appliqué à l'entreprise, appelle, sous le terme de « stakeholder », à un comportement partenarial : « Ce principe cherche à dépasser la contradiction entre la gestion de l'entreprise dans le seul intérêt des actionnaires et la gestion de l'entreprise dans l'intérêt des différentes parties prenantes, actionnaires mais aussi employés, fournisseurs, clients, ou plus généralement l'environnement social global de l'entreprise. Sans remettre en cause le rôle de l'entreprise dans la création de richesses, ni en conséquence sa recherche du profit, ces principes directeurs doivent se diffuser dans la pratique quotidienne des entreprises. Ils viennent compléter ainsi les instruments fiscaux et les réglementations pour rapprocher « l'optimum » de l'entreprise et celui de la société dans son ensemble »[3].

2. Groupe de recherche et d'échanges technologiques, *Partenariat et contractualisation entre organisations de solidarité du Nord et du Sud*, Doc. de travail n°16, août 2000.
3. M. Huward, *Les Échos*, 27 juin 2001.

Dans son Livre vert publié en juillet 2001, la Commission européenne donne sa définition : « Le concept de responsabilité sociale des entreprises signifie essentiellement que celles-ci décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement. [...] Cette responsabilité s'exprime vis-à-vis des salariés et plus généralement de toutes les parties prenantes (stakeholders) qui sont concernées par l'entreprise mais qui peuvent, à leur tour, influer sur sa réussite. »[4]

Dans le domaine de la coopération : « le partenariat est un concept ambitieux qui touche aux fondements mêmes de la relation de coopération. Dans son acception première il signifie passer d'une relation asymétrique, avec des modèles de développement et de coopération largement conçus par les bailleurs de fonds, vers une relation beaucoup plus équilibrée, où les acteurs ont ensemble à construire un projet de développement, propre à chacun des États, que les coopérations internationales accompagneraient »[5].

Toutefois, comme en témoignent les discussions sur le forum UE/ACP (Union européenne/Afrique, Caraïbes, Pacifique) en 1999 : « le partenariat actuel est souvent ressenti comme une apparence de partenariat ou même pour certains un marché de dupes qui en fait l'expression d'un rapport de force entre donateurs et receveurs »[6]. Dans ce document, on insiste sur le principe qui doit *conduire à la création* « d'espaces publics de cogestion » pour permettre d'assurer un contrôle réciproque et de garantir la transparence des décisions. Toutefois, la réalité du terrain montre qu'il existe des dissymétries en cascade s'opposant à la mise en place d'un véritable partenariat. L'expression des besoins est regardée à travers le prisme des priorités du Nord et en référence à ses modèles ; de plus, l'information et l'expertise restent, trop souvent, le monopole des bailleurs de fonds, alors que « l'information est la clé du contrôle démocratique »[7]. Ainsi, « [...] on a vu par le passé, que le risque de déconnexion entre objectifs et pratiques est important. Les notions de contrat et de performance, comme les objectifs de dialogue politique et d'ouverture aux acteurs non gouvernementaux, nécessitent la définition de critères objectifs et transparents d'évaluation. Encore une fois : qui va définir les critères ? Sur quelle base ? Qui sera chargé du suivi et de l'évaluation ? Qui contrôlera ? Qui sanctionnera ? »[8]

4. *Le Monde économique*, 26 novembre 2001.
5. J.-J. Gabas, « Le concept de partenariat », www.iut-orsay.fr/cobea/Partenariat.htm, 2000.
6. Forum UE-ACP, *Phase de validation des discussions de mai à octobre*, 1999, www.ue-acp.org.

Le préalable au partenariat : l'institution des acteurs

L'idée même de partenariat évoque celle d'une société instituée, avec des acteurs sociaux organisés et incarnant de façon naturelle les différentes forces et les divers intérêts de la société. C'est loin d'être le cas. Pour que le partenariat ait un sens, il faut qu'il ait par lui-même une valeur instituante ; le fait pour un groupe social d'être reconnu par les autres et d'être invité à élaborer un projet commun est un puissant encouragement à ce qu'il s'institue. Un préalable pour cela est la construction de la scène de débat public. Si cette scène

7. Forum UE-ACP, *op. cit.*
8. Y. Jadot, « Vers un nouveau partenariat UE-ACP ? De la conditionnalité au contrat », Solagal, 1999.

existe, souvent de longue date, à l'échelle nationale et locale, il n'en va pas de même à l'échelle supranationale et, *a fortiori*, mondiale. Dans l'Union européenne, les instances publiques nationales résistent à l'institution d'une scène et d'un débat publics à l'échelle communautaire tant ils sont soucieux de garder le monopole de la légitimité politique. L'exemple des référendums sur les traités européens ou celui, récent, de la Convention européenne, sont à cet égard significatifs. L'aide apportée par les pouvoirs publics nationaux et européens à l'organisation d'un vaste débat où chaque secteur de la société disposerait des moyens de se construire, d'élaborer un point de vue et d'en discuter avec les autres est extrêmement réduite. Si l'on veut aller vers une véritable opinion publique européenne et vers des partenariats européens qui soient autre chose que le dialogue entre les institutions de Bruxelles et des lobbies organisés d'entreprises ou d'ONG, il faut prendre le problème par le bon bout et considérer que l'institution de la scène publique et des acteurs à la bonne échelle est le préalable et la priorité. Cela serait d'autant plus facile que la démocratie peut disposer, avec Internet, de puissants moyens de renouvellement. Je ne suis pas de ceux qui voient dans Internet un moyen magique et automatique de création d'espaces de débat démocratique. Une liste de diffusion ou l'organisation d'un forum de conversation ne coûte certes pas grand chose. En revanche, quand il s'agit, comme nous l'avons fait à de nombreuses reprises dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire, de structurer véritablement un débat en plusieurs langues, bref de créer une véritable scène publique virtuelle, avec ce que cela implique de continuité et d'organisation du débat, les moyens à engager sont importants et appellent un appui public.

La démocratie est, à chaque époque, inséparable des systèmes techniques qui en rendent l'exercice possible. L'agora grec ou le forum romain, l'échelle de la cité, correspondent à des contextes techniques où l'information se déplace à la vitesse de la marche et où la reproduction de documents écrits est manuelle. L'instauration d'États centralisés et la démocratie représentative sont issus de la généralisation de l'écrit et de l'imprimerie. La gouvernance de demain sera liée aux nouveaux réseaux de communication et d'échange. Malgré tout, les modalités de gouvernance et les formes de partenariat que ces nouveaux systèmes techniques feront naître demandent l'engagement de moyens financiers publics.

De même, les expériences conjointes du forum économique de Davos et du forum social de Porto Alegre montrent qu'il n'y aura pas de partenariat s'organisant à l'échelle mondiale si la scène publique et politique ne se construit pas préalablement à cette échelle. Les États ne sont pas en mesure de le faire et n'y ont pas intérêt. L'expérience récente de la conférence de Johannesburg, dite Rio+10, montre à quoi est réduit le partenariat quand il est dépendant des moyens économiques des différents acteurs : à un face à face entre les États et les grandes entreprises.

Je pense que le partenariat passe par la délégation à des acteurs associatifs de la responsabilité de créer la scène de débat public mondial devenue un préalable à tout le reste. Ce serait en soi une riche expérience. Il suffirait pour cela de définir de manière rigoureuse un cahier des charges que ces acteurs privés auraient la responsabilité de mettre en œuvre. Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la convention de Lomé, associant l'Union européenne aux pays ACP, nous avions mis en place un forum Internet de dialogue et

d'échange d'expériences [9]. Avec des moyens modestes, alloués principalement par la Commission européenne, nous avons pu vérifier qu'un tel forum était le moyen, pour les différents partenaires de cette coopération, en particulier les acteurs de terrain et les associations des pays ACP, de prendre part effective au débat sans être corsetés par le lien avec leurs propres institutions publiques nationales. Il suffirait de pérenniser ce dispositif en confiant sa gestion à un opérateur associatif ou à un consortium d'associations pour que se crée un espace permanent de dialogue, de débat et d'évaluation.

Un autre préalable à l'instauration de véritables relations partenariales concerne la construction de la parole de chaque acteur. Tous les acteurs n'ont pas la même possibilité concrète de s'instituer et de construire une parole légitime. Je pense en particulier aux groupes sociaux les plus pauvres. De ce point de vue, le discours classique sur la société civile mondiale ne manque pas d'hypocrisie. La participation aux grandes conférences internationales organisées par l'ONU ou même à des forums citoyens comme le forum social mondial est tout bêtement déterminée par la capacité financière des personnes ou des organisations à financer des voyages. Concrètement, dans ces enceintes, ce n'est pas « le peuple » qui parle mais les organisations qui ont les moyens d'acquérir l'information, de l'échanger avec d'autres puis de participer effectivement à ce type de débat. Acheter un billet d'avion ne suffit pas pour prendre une part active si on n'a pas eu les moyens auparavant de se mettre en réseau pour élaborer des positions ou, ne serait-ce que cela, avoir accès aux documents préparatoires préalables.

9. www.ue-acp.org, *op. cit.*

C'est une chose qui m'a frappé à propos de la présumée concertation avec les habitants. A la grande époque, en France, où l'on cherchait à élaborer les documents d'urbanisme avec la population et à susciter des concertations à tout va sur les documents en cours d'élaboration, les groupes sociaux effectivement aptes à participer étaient ceux qui maîtrisaient le langage administratif et participaient déjà aux espaces de pouvoir. Il ne suffit pas de demander à un habitant isolé ou à un jeune ou à une femme (puisque bien souvent les femmes sont minoritaires dans ce genre de concertation, faute de pouvoir dégager du temps le soir pour y participer) ce « qu'en pensent les habitants », ce « qu'en pensent les jeunes », ce « qu'en pensent les femmes » ! Un groupe social ne peut sérieusement participer à la scène publique qu'en ayant ses propres espaces d'élaboration de la parole.

Catherine Foret a rappelé en exergue de son livre *Gérer vraiment la ville avec ses habitants* [10], cette belle phrase de Paul Ricœur : « le pouvoir existe quand les hommes agissent ensemble ; il s'évanouit quand ils se dispersent ». Elle souligne les différentes étapes par lesquelles ce pouvoir se construit à l'échelle des habitants : l'éveil des consciences individuelles, puis la mobilisation collective locale et des alliances plus larges pour enfin déboucher sur une capacité de réforme de l'action publique.

Qu'il s'agisse des organisations paysannes ou des organisations d'habitants des quartiers populaires des villes, nous avons pu vérifier combien la construction progressive de réseaux internationaux de dialogue et d'échange, avec ce que

10. Éditions Charles Léopold Mayer, 2000.

cela implique de connaissance mutuelle, de confiance, de partage des diagnostics, de points de vue et de propositions élaborées en commun était un moyen décisif, en fait un préalable, pour construire un véritable partenariat avec les autres acteurs. Très vite, des groupes sociaux réduits jusque-là à des actions de résistance et de protestation se révèlent capables de construire un niveau d'expertise collective et de maîtrise de la complexité équivalent voire supérieur à ceux des experts et des institutions publiques, s'ils ont la possibilité de construire de tels réseaux internationaux. C'est ce à quoi correspond le concept anglo-saxon d'*empowerment*.

Une autre condition du partenariat est la reconnaissance des compétences de l'autre. On se souvient du premier principe de la déclaration de Caracas : « connaître et reconnaître les dynamismes issus des habitants ». J'ajouterai maintenant ici : connaître et reconnaître les compétences dont sont porteurs les habitants. Un bon exemple en est fourni par la démarche mise en place au niveau d'un certain nombre de grandes villes – Marseille, Dakar, Rio de Janeiro, Caracas, Philadelphie – pour permettre aux habitants eux-mêmes d'élaborer leur propre diagnostic de la violence urbaine. Je ne résiste pas à citer ici un couplet de rap d'un jeune de Dakar :
« notre imagination alimente nos capacités de débrouillardise,
nous on refuse le fatalisme,
nous nous développons, quoi,
n'en déplaise aux faiseurs de lois
et aux gestionnaires de la ville
qui sont incapables de répondre efficacement aux besoins »[11].

11. M. Diop (dir.), « La violence urbaine vue des quartiers de Dakar », Éd. Charles Léopold Mayer, 2000.

Ce texte illustre la continuité qui existe dans les quartiers démunis entre survie et délinquance, symbolisée par le mot de débrouillardise et par l'auto-organisation du développement. Les pauvres, dans toutes les sociétés, sont les victimes de la violence. L'institution de la communauté commence alors par la reconnaissance qu'ils en sont les principaux experts et que c'est de leur connaissance qu'il faut partir pour bâtir avec eux des politiques publiques pertinentes.

Construction et reconnaissance de la compétence, mise en réseau sont donc des éléments décisifs du partenariat. Il reste que le pouvoir ne va pas sans la responsabilité. L'enjeu du partenariat est en dernier ressort d'élaborer une co-construction du bien public à partir d'acteurs également responsables. Il ne s'agit pas seulement d'armer les différents acteurs pour mettre en scène le choc des intérêts dans une logique d'affrontement. Pour parler le langage de l'entreprise, le partenariat se situe dans le champ du conflit coopératif. L'élaboration d'un projet commun n'implique pas la négation du conflit, ni de la contradiction, ni même dans certains cas de l'affrontement. Elle implique cependant chez chaque acteur une conscience de ses propres responsabilités. On retrouve ainsi la question centrale du contrat social. Participer à la construction du bien collectif et au pouvoir suppose partout et toujours de prendre le beau risque de la responsabilité partagée, quitte à être considéré par certains de ses amis comme des traîtres. Michel Rocard, ancien Premier ministre de la France, le rappelait avec éclat lors de la cérémonie d'ouverture de l'Assemblée mondiale des citoyens : « le choix de la paix est toujours plus difficile que le choix de la guerre ». Or le partenariat est évidemment du côté du premier.

Comment, dès lors, les responsabilités de chaque milieu

peuvent-elles s'exprimer ou comment expliciter le contrat social qui lie chacun d'eux au reste de la société ? Dans les propositions de l'Alliance sur la gouvernance mondiale, nous avons mis en avant une idée qui s'est élaborée au fil des années, celle de « collège ». Un collège, ce n'est rien d'autre que des gens qui se mettent en réseau à l'échelle internationale parce qu'ils appartiennent à un même milieu social et professionnel et qu'ils se reconnaissent, du fait de cette appartenance, une responsabilité particulière à l'égard du bien commun et de l'humanité. Ainsi, c'est l'élaboration d'une charte des responsabilités issue de chaque milieu qui pourrait constituer le dénominateur commun à partir duquel certaines des personnes d'un même ensemble s'organisent pour faire reconnaître la légitimité de leurs aspirations, de leurs points de vue et de leurs intérêts et pour entrer en partenariat, en reconnaissant la légitimité des autres milieux à faire de même.

L'intérêt de cette approche collégiale en réseau est d'être cohérente avec le principe de subsidiarité active et avec l'idée de fractalité de la gouvernance. Des réseaux locaux se construisent pour entrer en partenariat à l'échelle locale mais ils participent aussi à des réseaux plus larges par lesquels circule l'expérience et se construit la compétence collective.

L'entrée des pouvoirs publics en partenariat

J'ai déjà décrit les préalables philosophiques et institutionnels à l'entrée des pouvoirs publics en partenariat. Il leur faut reconnaître aux autres acteurs de la société le droit de prendre part à la définition et à la mise en œuvre du bien public et disposer d'une liberté suffisante pour s'ouvrir réellement aux

préoccupations de l'autre. Mais ces préalables ne suffisent pas à garantir un véritable partenariat. Dans l'*État au cœur*, nous avons décrit en détail avec André Talmant, à partir de notre expérience de fonctionnaires, trois dimensions majeures de cette entrée des pouvoirs publics en partenariat : l'entrée en intelligibilité, l'entrée en dialogue et l'entrée en projet. Je me bornerai ici à en retenir les principales conclusions.

L'entrée en intelligibilité rappelle la nécessité pour tous les protagonistes de se construire une vision aussi précise que possible des enjeux et de leur complexité. Les sociétés modernes souffrent, on le sait, d'une surabondance d'informations. Celles-ci leur permettent-elles pour autant une intelligibilité des situations ? Rien n'est moins sûr. En particulier, chaque administration est productrice d'un grand nombre d'informations : celles qui sont nécessaires à l'action et celles qui en sont le produit. Ces données sont construites à partir des besoins opérationnels des institutions plutôt qu'à partir du souci de comprendre la réalité sous ses différentes faces. Elles sont cloisonnées et leur somme ne donne des faits qu'une image déformée par le prisme des préoccupations particulières. La manière dont les questions sont posées préfigure les réponses qui seront apportées. J'en ai fait l'expérience il y a quelques années, quand il me fut demandé de présider le groupe de travail du CNIS (Conseil national de l'information statistique) chargé de mettre en place la méthodologie de recensement des « sans abri ». C'était l'époque où, avec la montée du chômage, le problème des SDF était en train de redevenir un problème social et politique. Chaque association y allait de sa propre estimation et plus on se voulait progressiste plus on arrivait à un total élevé. Les chiffres qui circulaient allaient ainsi de 200 000 à 2 millions de « sans abri » en France.

Je me suis vite rendu compte que ce concept était nécessairement imprécis et que l'on ne pouvait véritablement aborder le fond du problème, c'est-à-dire la précarité d'une fraction croissante de la population eu égard au logement, qu'en comprenant simultanément ce qui se passait du côté de l'offre, avec la disparition rapide des logements privés à bon marché, et du côté des processus de précarisation de différents groupes sociaux. Il a fallu batailler ferme pour pouvoir élargir le mandat du groupe de travail à l'analyse de l'évolution de l'offre en logements. Batailler plus encore pour reformuler la question initiale en la centrant sur le fonctionnement du marché du logement de chaque agglomération. J'ai pu alors constater que les institutions publiques et le monde associatif produisaient effectivement un très grand nombre de données mais que chacune était immédiatement issue de ses propres préoccupations et que la somme ne suffisait pas à dresser un panorama crédible des processus de précarisation. J'en ai conclu, avec le groupe, qu'aucune méthode ne donnerait « le chiffre » de sans abri. Je voyais trop bien que l'énoncé d'un tel nombre, par sa nature même, déboucherait sur un seul type de politique : la création d'un nombre équivalent de places dans des centres d'hébergement provisoire. Ainsi, loin de créer un espace commun d'intelligibilité du problème de la précarité, une stratégie mal conçue d'élaboration d'informations nouvelles risquait d'en éloigner encore un peu plus.

On parle souvent, du moins dans le monde administratif français, de diagnostic partagé. Telle est bien en effet la question même si la réalité des pratiques s'éloigne souvent du discours. « L'entrée en intelligibilité » suppose que chaque administration vienne apporter ses informations et sa compréhension des problèmes en acceptant que l'apport des

autres administrations et des acteurs non publics vienne enrichir, voire complètement transformer, son point de vue. Cet effort d'intelligibilité suppose notamment, ce qui n'est pas le plus facile, de faire voler en éclat les catégories mentales et administratives utilisées par les pouvoirs publics pour classer et répertorier la société. Or ces catégories, celles des « ayants droit » par exemple pour tout ce qui concerne les prestations sociales, sont la véritable matière première opérationnelle de l'action publique. Les mettre en cause, ne serait ce qu'à l'étape de ce fameux « diagnostic partagé », est donc toujours vécu comme un péril. Dès le stade de l'entrée en intelligibilité, l'administration doit donc accepter de se mettre ainsi en danger.

Deuxième étape, l'entrée en dialogue. Les pouvoirs publics doivent être à la fois capables d'entrer en dialogue avec les autres et garants d'un dialogue authentique et équitable entre les autres acteurs. En entrant en dialogue avec les autres, l'administration prend un second risque, auquel elle n'est guère accoutumée, celui de descendre de son piédestal. Dialoguer, ce n'est pas renoncer à sa responsabilité et à son pouvoir – d'une manière générale, le partenariat n'exonère aucun acteur de sa propre responsabilité – mais c'est accepter le détour par l'écoute de l'autre et la reconnaissance de différences irréductibles. L'écoute véritable produit à cet égard de véritables chocs. Nous racontons dans l'*État au cœur*, à propos d'opérations de réhabilitation du logement social, des situations où les organismes d'HLM d'un côté et les habitants de l'autre, racontant de bonne foi la même opération, décrivaient des situations si dissemblables qu'on finissait par se demander s'ils parlaient bien de la même ! Le dialogue, comme l'indique son nom, est toujours un détour par l'autre et le risque

de s'en retrouver changé. Il implique aussi, et on l'oublie trop souvent, une relation interpersonnelle gage de confiance. Ce ne sont jamais des institutions en tant que telles qui dialoguent, sinon il s'agirait d'un pur jeu de rôle, mais des individus de chair et de sang qui acceptent de se parler, mélangeant ainsi de façon indissoluble ce qui est dit au nom de l'institution et ce qui est dit à partir de convictions personnelles. Quel ébranlement des dogmes ! L'institution publique n'est plus réduite à un édifice anonyme. Elle est faite explicitement de personnes, chacune porteuse de son expérience, de ses points de vue et de ses passions. C'est la réalité quotidienne de tout fonctionnement administratif et chacun le sait bien mais fait semblant de l'ignorer au nom des principes. L'entrée en dialogue oblige à dire que : « le roi est nu » et à en tirer les conséquences.

Si le dialogue implique la confiance, la confiance, elle, implique le temps. Qui ne voit les conséquences de ce simple énoncé sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique ? Traditionnellement, celle-ci se méfie des attachements territoriaux. Elle y voit une source de personnalisation du pouvoir, un risque de collusion, peut-être de corruption. Pour être l'exécutant transparent de règles uniformes, incarnation de la loi et de la règle, le fonctionnaire doit être transparent et donc immédiatement interchangeable. L'exigence d'entrée en dialogue implique une tout autre philosophie.

L'entrée en projet, enfin, est le troisième volet du partenariat. L'administration française, avec sa forte tradition de service public et le respect dont elle jouit a su au fil des temps être porteuse de chantiers et même de grands projets conduits sur le long terme. Elle a eu beaucoup plus de mal à entrer

dans un projet collectif avec le reste de la société. Elle est à l'aise pour établir des plans, moins pour construire des projets collectifs. La tradition réglementaire et celle du financement public ne préparent guère à définir des stratégies coopératives associant de multiples formes d'action. L'entrée en projet, avec la dimension temporelle essentielle qu'elle comporte, suppose un changement de regard sur la gouvernance : l'accent est mis sur les processus d'élaboration des solutions possibles plutôt sur le moment de la décision. Nous reviendrons plus longuement sur cette évolution dans le dernier chapitre.

Le partenariat, avec ce qu'il implique d'interactions entre les acteurs et d'inventions de réponses spécifiques, serait-il décidément l'ennemi de la règle ? Bien au contraire. La Charte africaine du partenariat, élaborée en 1999 à Windoeck par des habitants de toute l'Afrique, est on ne peut plus explicite sur ce point : pas de partenariat sans l'énoncé de règles du jeu claires dans les relations entre les acteurs. La différence majeure avec les formes classiques de gouvernance tient à ce que ces règles, même si elles s'inspirent de modèles connus par ailleurs, doivent être élaborées localement. Analysant dans la première partie du livre le mouvement de désinstitutionnalisation et la revendication d'un pluralisme juridique, nous avons souligné l'importance de la production des règles dans l'établissement d'une société. Les règles de partenariat en sont le meilleur exemple. On pourrait même dire que l'inauguration d'un partenariat reproduit à petite échelle les trois composantes de la gouvernance : l'identification des objectifs partagés en constitue le fondement ; l'énoncé du socle éthique commun et des règles du jeu des relations entre les acteurs institue la communauté des partenaires ; des dispositifs concrets sont adoptés pour élaborer le projet commun puis pour le mettre en œuvre.

5.
Le territoire, brique de base de la gouvernance du XXIe siècle

Décrivant les prémices de la révolution de la gouvernance, j'ai mentionné la redécouverte des territoires et du local à la fois pour le fonctionnement économique lui-même, pour la gestion des ressources naturelles, pour le renouveau de la démocratie et pour la mise en place du partenariat entre acteurs. Au plan politique, cette redécouverte s'est manifestée un peu partout dans le monde par un vaste mouvement de décentralisation au fur et à mesure que l'on a pris conscience de l'importance de la gestion de la diversité et constaté les multiples effets pervers de la centralisation administrative dans un monde de plus en plus complexe. La présentation du principe de subsidiarité active a montré que c'était à l'échelle locale que devaient se définir la pertinence des politiques et s'articuler les actions des différents niveaux de gouvernance. Analysant ensuite les différentes catégories de

biens, nous avons aussi pris acte de la place de la gestion des relations territoriales pour chacune des quatre catégories. Faisant maintenant la synthèse de ces apports, je vais montrer que le territoire local, concept qui va être précisé plus loin, est la véritable brique de base de la gouvernance, l'unité élémentaire à partir de laquelle tout l'édifice se construit, du local au mondial, selon une architecture, un meccano, dont la subsidiarité active est le principe structurel.

La redécouverte du territoire et le mouvement de décentralisation, avais-je noté, sont pour le moins paradoxaux à une époque où l'on ne parle que de mondialisation, d'interdépendance planétaire et de globalisation économique. Il est vrai que la décentralisation politique ne manque pas d'ambiguïté. Aussi faut-il commencer par lever l'hypothèque d'une conception atrophiée du local qui vise à en faire une sorte d'annexe inodore et sans saveur, un accessoire nécessaire mais somme toute secondaire, du grand mouvement de globalisation économique.

Cette marginalisation du territoire local est tout entière dans le paradoxe suivant : « penser globalement et agir localement ». Cette formule séduisante et séductrice est profondément perverse. Elle laisse à penser que c'est seulement à partir de données globales que l'on peut penser et, d'une certaine manière, elle invalide d'avance une pensée qui naîtrait du local et ne serait pas rattachée à des organisations internationales. Plus grave encore, elle renvoie l'action citoyenne au niveau de l'action locale. Le citoyen moyen se résout à ne pas avoir de prise sur ces facteurs hors de portée. Toutefois on reconnaît que la guerre économique fait beaucoup de victimes et il faut alors la compléter par une action locale, si possible « citoyenne », qui viendra prendre en charge tout ce

que l'économie ne gère pas et en atténuer les défauts les plus flagrants.

Cette marginalisation du local prend quatre formes :

1. Le local est défini comme la cour où les enfants s'amusent pendant que les grands travaillent. Les puissants, à Washington, New York, Bruxelles, Londres, Tokyo, Francfort ou Paris se consacrent aux choses sérieuses : la diplomatie et la stratégie, les grandes politiques énergétiques et monétaires, la constitution de groupes économiques mondiaux, la conduite de la guerre économique, l'émergence de nouveaux systèmes techniques. Pendant ce temps, les petits jouent, sans troubler le travail sérieux des puissants, du moins tant que les équipes locales ne se fédèrent pas pour créer à l'échelle internationale un vaste mouvement de protestation contre la globalisation économique.

2. Le local, c'est le lieu de l'action concrète. On ne dira jamais assez combien cette réduction de l'action à l'immédiat, au tangible, à ce dont on peut mesurer rapidement les effets comporte de perversité, en finissant par confondre action et agitation. L'action responsable des citoyens, la mise en cohérence des discours et des actes sont évidemment essentiels mais à condition que soient établis les liens et fédérés les efforts du local au mondial.

3. Le local est considéré comme « l'espace des pauvres » ou comme « l'infirmerie de campagne », en arrière du front des combats. Il est vrai que les groupes sociaux les plus fragiles, les personnes les moins diplômées, les enfants et les personnes âgées sont bien plus dépendants du tissu de relations et des systèmes économiques qui s'organisent au niveau local. L'économie informelle est par nature locale comme le sont les services de proximité, les petits boulots, le travail au noir, les

réseaux de soutien social. Il est vrai aussi que les classes moyennes, les cadres, les jeunes bien intégrés dans le marché du travail sont beaucoup plus directement immergés dans l'économie « moderne », beaucoup plus consommateurs de biens et de services que l'on trouve sur le marché mondial. Il est vrai aussi que, notamment dans les pays du Sud, les riches exigent des services performants, des routes, des hôpitaux qui fonctionnent, des logements spacieux et ne sont pas demandeurs de méthodes d'autogestion de l'eau potable ou de systèmes mutuels d'autoconstruction. Ainsi voit-on qu'en pratique le discours sur la participation et sur le partenariat est réservé aux classes sociales les plus pauvres : comme on n'a pas les moyens de payer les services pour les pauvres, on trouve la cogestion formidable ! Et comme les États n'arrivent plus à gérer les effets sociaux de la mondialisation, ils en confient la charge aux communautés locales. Le problème de ce type d'approche est de prendre la partie pour le tout, de réduire l'espace local à ce type de fonction et à ce genre de milieu social.

4. Le local est associé à l'idée d'ancien, de traditionnel. On s'extasie sur la tradition pour mieux l'asphyxier. Par ce biais, le local est assimilé à la régression identitaire, au repli sur soi, il est opposé à l'ouverture sur le monde.

Placé dans une perspective historique longue, je suis amené à considérer la question sous un angle tout différent. Au lieu de voir le territoire local comme une survivance du passé, je vois au contraire la négation du territoire et l'organisation du système industriel actuel ou de l'État lui-même comme une étape transitoire. Le grand mouvement que nous avons connu des XVI[e] au XX[e] siècles a transformé progressivement

les territoires en espaces. Nous allons, dans les décennies à venir, assister à la revanche des territoires.

Dans les sociétés traditionnelles et jusqu'au XVIII[e] siècle, on pouvait dans une certaine mesure parler de sous-systèmes territoriaux autonomes. C'était à la fois des écosystèmes et des systèmes sociaux, politiques et économiques. Ils ne vivaient pas en vase clos. Ils étaient articulés entre eux, soit par des régimes hiérarchisés comme les royautés, soit par des traités d'alliance et d'échange. Néanmoins, le lien de la communauté avec son écosystème avait un sens immédiat. Quand un décalage apparaissait entre l'évolution de la population, ses modes de vie et son nombre, et la capacité des écosystèmes, la société répondait soit par des innovations techniques, à commencer par la révolution agricole, soit par des dominations et des conquêtes, soit par des migrations, soit par de multiples formes d'autodestruction. C'est ce lien étroit et spécifique entre une société et son environnement qui donnait toute sa valeur à la notion de territoire. Les événements scientifiques et politiques des XVIII[e] et XIX[e] siècles ont progressivement transformé les territoires en espaces. Ce phénomène a supposé, au plan des valeurs, l'émergence de l'individu, par opposition à la communauté. Au plan des techniques, elle a impliqué le recours massif à l'énergie fossile. Au plan des doctrines, provoqué le triomphe du darwinisme social. Au plan politique, elle a consisté à transformer la communauté en citoyens atomisés. Cette transformation, la Révolution française l'a véritablement incarnée et théorisée. On remplace la communauté par les individus citoyens et l'allégeance à des territoires singuliers par l'espace de la nation, une et indivisible. Voilà que s'introduit la première idée fondamentale du passage du territoire à l'espace : on veut une société sans grumeau.

Le mouvement de transformation des communautés en citoyens « libres » a été rendu possible en s'affranchissant des liens étroits entre chaque communauté et son écosystème, par la révolution industrielle qui a conduit à aller chercher toujours plus loin de l'énergie fossile. Ce bouleversement dans le champ politique a son équivalent dans le champ économique. Au citoyen « agissant » au sein de la nation correspondent le consommateur et le producteur au sein du marché. Les « lois du marché » sont, au plan des sciences sociales, le pendant des lois de la gravité, des lois électromagnétiques ou de la thermodynamique dans le domaine physique. Il est d'ailleurs significatif que l'on parle de « marché parfait » dans le même sens où l'on parle en physique de « gaz parfait » : le premier fait agir des producteurs sans lien entre eux, le second des molécules sans lien entre elles. On retrouve ici la « société sans grumeau ».

Dans la dynamique du passage des territoires à l'espace abstrait, les systèmes sociaux et économiques anciens se désarticulent. Dans le contexte technique, philosophique et politique ainsi créé, un nouvel acteur social va se développer jusqu'à devenir presque hégémonique parce qu'il constitue une espèce particulièrement adaptée aux nouvelles conditions du milieu. Il s'agit de l'entreprise. Sur le plan historique, il est intéressant de souligner que les théoriciens de la Révolution française n'avaient nullement conscience de l'émergence de cette entité. Ils n'avaient pas perçu la montée, pourtant déjà à l'œuvre sous leurs yeux, de ce qui allait devenir un acteur de premier plan. Cela est si vrai que l'on a mis beaucoup de temps, au XIXe siècle, pour construire un modèle mental de l'entreprise et, faute de réflexion autonome sur ce sujet, on s'est longtemps inspiré pour son organisation soit de la famille, soit de l'armée. Les

raisons pour lesquelles cette nouvelle espèce était si bien adaptée aux conditions du milieu qu'elle a grandi et prospéré jusqu'à devenir l'acteur social dominant du XXe siècle sont nombreuses. D'abord, au moment où les modes de production ont incorporé de plus en plus de savoirs théoriques et de machines, de nouvelles médiations ont été nécessaires entre les connaissances, le capital et les besoins. C'est l'entreprise qui a constitué ce système de médiation. Ensuite, contrairement aux communautés, l'entreprise est un acteur mobile. Elle s'est imposée par ses très rapides capacités de déplacement et d'adaptation. Elle a bien correspondu, enfin, avec les filières verticales qu'elle crée, à une étape de développement où les cycles écologiques, jusque-là fermés, se sont ouverts du fait de l'injection de ressources naturelles et d'énergie extérieures aux communautés traditionnelles.

Or, au fil des pages, nous avons découvert les multiples raisons pour lesquelles d'autres logiques économiques et sociales, d'autres systèmes techniques ont émergé. Les impasses d'un modèle de développement où la société consomme plus que la biosphère n'est capable de produire conduisent à revenir à une plus grande fermeture des cycles ; au même moment les systèmes de production évoluent, privilégiant cette fois l'organisation des savoir-faire et la mobilisation de biens qui se multiplient en se partageant. C'est une telle évolution qui fonde l'émergence au XXIe siècle de nouveaux acteurs sociaux. Et c'est la source de la revanche des territoires.

Qu'est ce qu'un territoire et dans quelles conditions peut-il devenir la brique de base de la gouvernance ? Plus encore que dans les autres domaines, une révolution de la pensée est nécessaire.

Si vous demandez à un responsable administratif et politique local ce qu'est un territoire, si vous demandez à un planificateur local ce qu'est un territoire, il s'en amusera tellement la réponse paraît évidente : c'est une surface physique délimitée par des frontières administratives et politiques. C'est ce territoire que votre interlocuteur gère et il n'en connaît pas d'autres. Certes, il n'ignore pas qu'en interne et avec l'extérieur il y a un grand nombre d'échanges et de relations, mais ce n'est pas l'objet de son travail. Et si l'on se demande quel peut être le rôle du territoire dans la mise en œuvre de la gouvernance et des politiques publiques, qu'il s'agisse de l'habitat ou des transports, de l'environnement ou de l'éducation, de la santé, de l'eau ou du développement économique, le premier réflexe sera de s'interroger sur « le territoire pertinent ». On entend par territoire pertinent la « bonne échelle » pour aborder chacun de ces problèmes. Le drame de ce mode d'approche est que la société évolue en permanence, que les villes par exemple ne cessent de s'étendre dans l'espace jusqu'au point où la distinction à leur frange entre monde urbain et monde rural devient de plus en plus factice. En outre, chaque type de problème conduirait à définir son propre « territoire pertinent » : celui à l'échelle duquel s'organisent les interdépendances majeures pour le problème. Ce sera la zone d'habitat peut-être pour le logement, le réseau routier urbain et périurbain pour le transport, le bassin d'emploi pour le développement économique, les principaux bassins versants pour l'eau, etc. En outre, les structures politiques et administratives évoluent beaucoup plus lentement que la nature technique, économique et sociale des problèmes, de sorte que si l'on espère fonder la gouvernance sur l'adaptation des structures administratives à l'échelle pertinente des différents problèmes, on se livre

à une course poursuite pratiquement perdue d'avance.

Le point de vue change du tout au tout si l'on définit le monde d'aujourd'hui, en particulier le territoire, comme un système complexe de relations et d'échanges. Alors, le développement a pour objet de valoriser, améliorer et maîtriser les différents systèmes de relation. La gestion territoriale va supposer de bien les connaître et d'apprendre les multiples manières de les enrichir. Le territoire nous apparaît alors non plus comme une surface géographique ou une entité administrative et politique définissant un intérieur et un extérieur mais comme le carrefour de relations de nature variée. Si, par l'application du principe de subsidiarité active, nous nous intéressons à l'art de faire coopérer ensemble des entités administratives et politiques de différentes échelles, la question des « territoires pertinents » devient secondaire. L'important est que le meccano de la gouvernance fonctionne et que, du quartier à la commune, de la commune à l'agglomération, de l'agglomération à la région, et au-delà, le système de relations fonctionne convenablement pour les diverses catégories de problèmes. Les exemples de gestion de ressources naturelles, en particulier de l'eau, traitée à propos des biens de deuxième catégorie, illustrent la manière dont s'organisent les relations entre la gestion de l'eau à toute petite échelle et sa gestion à l'échelle internationale.

C'est précisément l'importance nouvelle des relations qui amène à reterritorialiser la pensée. Le territoire y apparaît sous deux formes : d'abord une superposition de relations essentielles, entre les problèmes, entre les acteurs, entre l'humanité et la biosphère, un espace privilégié de valorisation des biens qui se multiplient en se partageant ; ensuite le lieu même où s'organisent les relations entre les niveaux de gouvernance.

Dès lors, la problématique classique du « pensons globalement et agissons localement » s'inverse pratiquement. C'est à partir du local qu'il faut penser. Pour penser les relations, on ne peut que « penser avec ses pieds », à partir des réalités locales. Responsable de la conversion d'un grand domaine appartenant à la fondation, la Bergerie, où a été entrepris le passage à l'agriculture biologique dans une nouvelle vision des relations entre l'activité agricole et le territoire, Matthieu Calame fait observer que dans un univers de plus en plus aseptisé, virtuel, où les représentations abstraites et les produits transformés, empaquetés, sous vide, viennent en quelque sorte s'interposer entre nous et le monde concret, la réintroduction de l'élevage dans un système céréalier est une manière de ramener aux portes de la ville la merde et la mort. La merde, c'est-à-dire la production de fumier, et la mort, implicite mais omniprésente, dans la production de viande. C'est une manière particulièrement illustrative d'énoncer une réalité plus générale : partir du territoire oblige à partir de réalités concrètes, d'acteurs en chair et en os, de liens véritables en lieu et place du maniement de systèmes abstraits pour lesquels il n'y a finalement plus de critère pour démêler le vrai du faux. Cette appréhension concrète de la réalité, du temps, des acteurs sociaux est absolument indispensable dans le monde d'aujourd'hui. Par exemple, l'inscription des réalités actuelles dans l'histoire devient tangible et vivifiante quand les faits s'observent concrètement sur un territoire dont on constate les mutations et c'est la raison pour laquelle il n'y a aucune éducation possible aujourd'hui à mon sens sans enracinement dans un territoire.

Pour les mêmes raisons, c'est à partir de réalités territoriales qu'il est possible de comprendre la nature de notre modèle actuel de développement et d'en interroger les fondements. Cette dimension a été soulignée par le chantier international de travail de l'Alliance sur la gestion des territoires. En septembre 1997, ce chantier a organisé au Canada un séminaire d'où est issue « la déclaration de Jonquière ». Celle-ci, met en avant trois grandes innovations pour la gestion des territoires : inventer localement des formes alternatives de développement ; faire évoluer la gouvernance des territoires ; réinventer les liens entre le local et le global. Je retiendrai ici le premier axe qui reflète parfaitement bien cet impératif de « penser localement », « penser avec les pieds », « penser et entreprendre » en étant enraciné dans le temps et dans l'espace. C'est bien à l'échelle du territoire que l'on peut interroger les modèles de développement actuels et les systèmes mentaux et conceptuels qui les fondent. C'est au niveau local que l'on peut le mieux décrire les pathologies de ces modèles, que l'on peut interroger la réalité des besoins que l'on prétend satisfaire, que l'on peut esquisser des alternatives. Dans tous les pays du monde, les logiques de la globalisation économique produisent leurs effets au niveau le plus local. Un paysan du Mali, par exemple, est immédiatement touché par l'organisation mondiale des filières de production et de commercialisation du riz ou par les subventions versées par les États-Unis à ses producteurs de coton. Je dirais même que le propre de la mondialisation est précisément que chaque fragment de la société mondiale contient en quelque sorte les gènes de cette société en formation et qu'ainsi l'accès à la totalité est possible à partir d'une compréhension intime d'un quelconque de ses fragments.

En définitive, si l'on revient à la subsidiarité active, le territoire apparaît à la fois comme le point d'application de

principes directeurs définis à une autre échelle, l'espace de coopération entre les différents niveaux de gouvernance et le lieu à partir duquel on pense, on évalue, on ouvre de nouvelles pistes.

C'est en partant de ces constats que l'économiste philippin Sixto Roxas a été le premier, à ma connaissance, à énoncer l'hypothèse que les territoires, dans son esprit des communautés de 100 000 personnes environ, étaient appelés à devenir l'acteur social de demain : l'acteur le mieux adapté à la gestion des relations, à l'organisation des relations entre le local et le global, à la gestion des biens qui se multiplient en se partageant. Pour des raisons comparables en France, le groupe de travail du Commissariat au Plan consacré aux relations entre territoires et exclusion sociale qui s'est réuni en 1998 sous la présidence de Jean-Paul Delevoye, était arrivé à une conclusion voisine. Face à la crise des grands systèmes, les Églises, les syndicats, les partis, qui assuraient jusqu'à présent la médiation entre les individus et la société, le territoire est devenu la médiation essentielle entre les individus et la société.

Qu'il est long, le chemin à parcourir encore pour parvenir à ce que les territoires jouent ce rôle et assument cette responsabilité ! Car un acteur social a besoin de développer ses propres outils de mesure, d'analyse et de gestion. Or, au niveau d'une ville ou d'un territoire, s'il est possible en principe de décrire, valoriser et maîtriser les relations entre les personnes, entre les groupes sociaux, entre la société locale et le monde extérieur, cela ne veut pas dire pour autant que les villes et les territoires le font à l'heure actuelle. C'est même tout le contraire. Une grande agglomération moderne, en France par exemple, connaît infiniment moins bien le système de relations en son sein et avec le monde extérieur que

ne le connaissait il y a mille ans un village chinois. C'est un paradoxe étonnant mais facilement explicable : le développement des sciences, des techniques et des systèmes d'information nous a rendus de plus en plus ignorants de notre propre réalité concrète. Non seulement on occulte la mort et la merde mais, de surcroît, comme tout se convertit en valeur monétaire et tout s'échange sur un marché devenu mondial, l'argent devient la mesure de toute chose et la connaissance des relations concrètes s'estompe.

Une ville française, par exemple, connaît mal sa consommation d'énergie, maîtrise mal les flux d'échange de biens et de services en son sein et avec l'extérieur, contrôle mal la circulation des savoirs. Il y a une dizaine d'années, la direction régionale de l'Équipement de l'Île-de-France m'avait demandé un diagnostic rapide du dispositif mis en place pour la révision du Schéma Directeur de la région (SDAU). Ma première proposition avait été, en prélude à une véritable approche d'écologie territoriale, c'est-à-dire d'analyse des flux de matières au sein de la région et avec l'extérieur, de procéder tout simplement à un bilan énergétique de la région. A l'époque, et un an seulement avant le Sommet de la Terre de Rio, cette idée avait fait sourire. L'économiste américain Herman Daly fait observer de son côté que « la relation sociale ne faisant pas partie des hypothèses de l'économie, l'approche économique classique est dans l'impossibilité d'évaluer son impact sur les relations sociales ».

De même, Sixto Roxas remarque qu'un des outils majeurs de l'économie d'entreprise, la comptabilité des échanges entre les départements d'une société puis la consolidation des comptes entre les différentes filiales d'un même groupe n'a aucun équivalent à l'échelle des territoires. On ne sait pas ce

qui entre et ce qui sort d'un quartier ou d'une commune, on sait encore moins consolider cette information à l'échelle d'une agglomération ou d'une région. Dans nos sociétés, qui ont toujours tendance, sous l'influence du calcul économique, à privilégier le quantitatif sur le qualitatif, ce qui ne se mesure pas ne se gère pas. Il serait facile de montrer que la plupart des relations que nous avons décrites au fil des pages et qui s'organisent de manière privilégiée à l'échelle des territoires ne font aujourd'hui l'objet d'aucune mesure.

Ici et là pourtant, on voit s'esquisser des approches nouvelles. J'en prendrai deux exemples dans des domaines différents. Le premier a trait à la gestion des ressources humaines. En France, les syndicats de salariés étaient traditionnellement organisés par branches, reproduisant la logique de filières à l'œuvre dans les entreprises et l'Administration. La CFDT a commencé depuis quelques années à adopter une approche territorialisée. Par exemple, dans la région Poitou-Charentes et à l'occasion d'un besoin conjoncturel, c'est-à-dire l'embauche massive par une entreprise, qui déstabilisait l'ensemble d'un marché local de l'emploi, elle a commencé à nouer des relations partenariales pour concevoir une gestion des ressources humaines à l'échelle d'un territoire. Instantanément, cela a déclenché des relations d'un genre nouveau entre les acteurs.

Le deuxième exemple est relatif à l'organisation industrielle. Nous l'avons déjà mentionné : pour fermer les cycles écologiques, il faut faire en sorte de valoriser les échanges de produits entre entreprises et que le déchet de l'un soit la matière première de l'autre. Cette conception de l'écologie industrielle contraint à passer de l'approche juxtaposée d'établissements industriels sur un même territoire à une approche de leurs relations.

Dans les deux cas, il ne s'agit que de toutes premières ébauches. Le développement d'outils opérationnels de gestion des relations multiples à l'échelle d'un territoire sera dans les décennies à venir un des champs d'innovation les plus prometteurs pour la gouvernance. On découvrira alors, comme je l'évoquais à propos de la mise en perspective historique, que le système industriel issu du XIXe siècle, l'organisation de l'État et du marché, bref, tout ce qui avait transformé les territoires en espaces abstraits sans qualité et remplacé les communautés par des individus interchangeables n'aura été qu'une parenthèse de l'histoire.

La revanche des territoires s'étend même à des domaines comme l'éducation ou la science qui, transmettant ou élaborant des savoirs universels, semblent devoir être détérritorialisées par leur nature même. Il n'en est rien. L'Agenda pour le XXIe siècle issu de l'Assemblée mondiale de citoyens est à cet égard on ne peut plus explicite. La mutation à venir de l'éducation et de la science sera parallèle à celle de la gouvernance, et pour les mêmes raisons : si les défis du monde d'aujourd'hui portent sur la prise en compte des relations, éducation et science doivent en priorité contribuer à les relever. Nicolas Bouleau, mathématicien et professeur à l'École nationale des ponts et chaussées, fait à cet égard une observation particulièrement intéressante. Selon lui, il y a deux types de science. La première, devenue hégémonique au cours des deux derniers siècles, s'attache à énoncer des principes vrais quel que soit le contexte. Pour parler le langage des mathématiciens, c'est une science dont les énoncés sont sur le modèle : « quelle que soit la situation, le principe que j'énonce s'avère vrai ». Or, dit-il, il existe une autre science tout aussi rigoureuse que la première. Elle s'énonce ainsi :

« dans toute situation je peux trouver une réponse satisfaisante à la question posée ». C'est ce second type de science qui est le mieux adapté à notre situation actuelle et on aura noté que son énoncé ressemble fort à celui du principe de subsidiarité active. Cette science doit se développer en situation. Où peut-elle le faire mieux qu'à l'échelle d'un territoire ? Si, comme le défend Edgar Morin, l'objet premier de l'éducation est de permettre au futur adulte de comprendre la condition humaine et de gérer le monde complexe, où pourra-t-on y parvenir mieux qu'à l'échelle territoriale et à partir d'un enseignement enraciné dans le territoire ? La place majeure du territoire dans l'éducation se vérifie plus encore pour l'apprentissage de la citoyenneté. Cet apprentissage suppose de pouvoir transformer son environnement, énoncer ses responsabilités, référer à des acteurs concrets. Il suppose aussi, dans l'institution des communautés, une capacité à définir ensemble des règles. Cela n'est possible que dans des situations concrètes, enracinées, avec des acteurs identifiés.

6. La mise en œuvre des principes de gouvernance : quelques points de repère

J'ai souligné à de nombreuses reprises l'intérêt de passer d'une gouvernance définie par des compétences, des règles et des institutions, à une gouvernance privilégiant les objectifs, les critères et les dispositifs de travail. Cela ne signifie pas bien sûr que disparaît la nécessité de reconnaître des compétences, de définir des règles et de faire fonctionner des institutions mais cela oblige à les mettre en perspective. Pour cela, il faut revenir à la définition de l'art de la gouvernance : concevoir et faire fonctionner des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis. Il ne suffit pas en effet de poursuivre des objectifs louables et de décider de « bonnes » politiques, il faut surtout les mettre en œuvre. Priorité doit être donnée à l'action.

Si l'on devait caricaturer notre représentation la plus familière de la gouvernance actuelle, nous dirions qu'elle a consisté à mettre en place des institutions et des règles puis à prendre

des décisions politiques et financières que les institutions sont chargées de mettre en œuvre. Ce faisant, on ne se pose guère la question de savoir si la logique de ces institutions elles-mêmes ou si la culture de ses acteurs sont réellement adaptées à la mise en œuvre des orientations politiques fixées.

Dans la représentation classique du pouvoir politique, l'attention se porte presque exclusivement sur le moment de la décision. « Gouverner c'est choisir » dit l'adage populaire. Ainsi, on laisse dans l'ombre l'essentiel : les conditions dans lesquelles ont été élaborées les différentes solutions entre lesquelles le gouvernant est sommé de choisir. L'essentiel n'est-il pas précisément ailleurs, dans l'organisation du processus par lequel ces solutions s'élaborent ?

Enfin, la gouvernance d'une société implique par essence sa préservation et son développement à long terme donc la gestion du temps. Comment cette gestion s'opère-t-elle ? Comment, dans ce XXIe siècle qui s'ouvre et où la conduite de mutations structurelles sera décisive pour la survie de l'humanité même, rendre compatible la tyrannie du court terme, qu'implique actuellement la démocratie représentative, et l'inscription de l'action dans le long terme ?

C'est à ces trois grandes questions, l'ingénierie institutionnelle, le cycle d'élaboration de mise en œuvre d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et la gestion du temps que je vais consacrer ce dernier chapitre.

L'ingénierie institutionnelle : la conception des institutions et de leur fonctionnement

Analysant dans la première partie de l'ouvrage l'inadaptation des systèmes actuels de gouvernance et la difficulté à conduire de « bonnes réformes », j'ai souligné la faiblesse de l'investissement intellectuel dans le management public en contraste avec celui consacré au management privé. J'ai montré les raisons philosophiques de ce déficit d'engagement. En faisant des administrations de simples outils, théoriquement neutres, de mise en œuvre des volontés politiques, on a fait l'économie d'une réflexion approfondie sur le fonctionnement même des institutions. Entendons-nous bien : les analyses du phénomène bureaucratique sont innombrables mais souvent vues sous un angle négatif, comme autant de résistances opposées à la volonté politique. Ce qui fait défaut, c'est une approche positive de l'ingénierie institutionnelle. Il faut entreprendre aujourd'hui cet effort.

Les organisations de grande taille sont nécessairement complexes. Elles font coopérer un grand nombre de personnes avec leurs références culturelles, leurs projets et leurs passions. Elles mettent en œuvre une masse de procédures juridiques et techniques, souvent accumulées par strates au fil des années. Elles gèrent de multiples rapports de pouvoir.

Chaque organisation a une « logique profonde » qui gouverne ses réactions, qui délimite ce qu'elle perçoit de la réalité, qui oriente voire détermine la nature des solutions qu'elle est capable de concevoir et de mettre en œuvre. Cette logique profonde s'impose à l'insu même de ses acteurs, même si elle est contradictoire avec les objectifs assignés à l'organisation.

Pour prendre quelques exemples simples, comment s'éton-

ner qu'un dirigeant d'entreprise rémunéré par des « stock options » se sente plus proche des actionnaires que des salariés, qu'un gestionnaire de patrimoine jugé sur sa performance à court terme s'intéresse peu au long terme, qu'un élu ait en tête avant tout les conditions de sa réélection, qu'un fonctionnaire travaillant dans un service sectorisé et pyramidal privilégie la satisfaction de son chef plutôt que la coopération avec d'autres services, que dans des sociétés où l'argent s'acquiert par la ruse, les hauts fonctionnaires soient moins portés au respect du public qu'à la corruption et au clientélisme ?

Comment un service public financerait-il volontiers un débat public ou la construction de réseaux humains à long terme s'il est jugé sur des réalisations matérielles tangibles à court terme ? Comment s'engagerait-il dans un partenariat au long cours si les procédures budgétaires interdisent un engagement public au-delà d'une année ? Comment s'impliquerait-il dans des processus coopératifs si la lourdeur des procédures administratives l'en empêche par ailleurs ? Comment un banquier jugé sur le montant de prêts « placés » dans l'année serait-il disposé à multiplier les négociations sur des petits crédits ? Comment des fonctionnaires pourraient-ils s'intéresser à l'impact de leur action à long terme si la seule évaluation qui en est faite est à court terme ? Comment un fonctionnaire international serait-il incité à porter un jugement franc sur la politique d'un grand pays s'il est surtout jugé sur sa souplesse diplomatique ?

L'ingénierie institutionnelle est l'art de concevoir des institutions dont la « logique profonde » va dans le sens des objectifs poursuivis. C'est à cette condition que l'on pourra sortir de ce que j'ai appelé, à propos de la coopération européenne, la « pertinence par effraction » c'est-à-dire de dispositifs institutionnels et juridiques qui conduisent spontanément à l'inverse des pratiques jugées souhaitables.

Le propre des institutions, en cohérence avec la philosophie qui vient d'être exposée, est d'être spécifiques aux objectifs poursuivis et il serait donc paradoxal de prétendre en dresser un portrait général. Je m'en tiendrai, fidèle en cela, au précepte de la subsidiarité active, à énoncer quelques principes directeurs, à proposer quelques éléments de cahier des charges. Je passerai en revue successivement les concepts, les structures, les cultures, les procédures, les ressources humaines et les modes d'évaluation des institutions publiques.

Les concepts et l'idéologie générale des services publics

Tout corps social a besoin d'une idéologie qui lui donne sa cohésion, son sens, ses valeurs, ses points de repère. C'est la représentation que les organisations et leurs membres se font d'eux-mêmes, de leur rôle, de leur place dans la société. C'est le regard qu'en retour la société porte sur eux et les attentes qu'elle formule à leur égard. Tout le défi est là, comment garder ce que l'idéologie du service public a de bon tout en faisant évoluer en profondeur le concept ?

La France, du point de vue de l'idéologie du service public, est un cas de figure très particulier où, du fait de l'histoire de la royauté, on peut soutenir que c'est l'État qui a construit la nation plutôt que l'inverse. Dans ma vie professionnelle, j'ai souvent été ému de la conscience professionnelle et de la rigueur morale de très nombreux fonctionnaires, à mille lieux de la caricature qui en est faite, y compris parfois, hélas, par

leurs propres chefs qui devraient pourtant se sentir les premiers responsables des défauts qu'ils soulignent. Nous avons d'ailleurs, André Talmant et moi, dédié l'*État au cœur* « aux fantassins de la fonction publique dont la conscience professionnelle a forgé au cours des siècles l'administration et la nation française ». J'ai constaté à l'étranger, malgré les sarcasmes parfois, combien on nous enviait la fonction publique française. Voyant dans beaucoup de pays la difficulté et le temps nécessaire pour faire naître un sens du service public, j'ai frémi devant l'irresponsabilité de ceux qui le brocardent. Il faut donc à la fois préserver jalousement cet acquis, et se fonder sur lui pour sortir de l'inertie et bâtir le service public du XXIe siècle. Pour cela, il n'est d'autre solution que d'aider le service public à sortir des attitudes défensives où l'enferment sa conscience de l'archaïsme du système et l'absence de perspectives crédibles et séduisantes de réforme, afin de rebâtir, avec lui et non contre lui, une philosophie générale : qu'il ne se réduise pas à un statut mais se définisse par un sens et par une mission. Dans ce but, il faut que les agents du service public, et pas seulement les grands chefs, soient associés à la réflexion sur cette révolution copernicienne de la gouvernance et en deviennent les acteurs. La conscience du décalage entre la réalité du monde et les institutions mises en place pour le gérer peut être vécue très négativement si leurs acteurs, trop identifiés à l'organisation existante, n'apparaissent plus que comme des survivances du passé. Cela peut être aussi un formidable moteur de dynamisme si tous mesurent ce décalage et contribuent à un grand projet collectif.

Le premier motif de fierté de la fonction publique sera alors le constat par lequel j'ai introduit ce livre : l'éthique et la gouvernance sont les priorités du XXIe siècle. Ce n'est ni le

développement économique, ni l'innovation scientifique et technique. Ainsi, ceux que l'on perçoit si souvent comme rétrogrades, allergiques au changement, peuvent se retrouver au contraire à la pointe du combat de la modernité. C'est leur capacité d'anticipation qui permettra de réduire les décalages existants. C'est de leur créativité que dépendra la construction d'un monde vivable. Des enseignants aux policiers, des agents des collectivités locales à ceux des institutions internationales, des gestionnaires du territoire à ceux de la santé, des militaires aux agents de l'action sociale : c'est en introduisant dans la formation de base une réflexion commune sur la gouvernance que l'on commencera à forger une idéologie du service public pour l'avenir.

« Donnez-leur une tour à construire et vous en ferez des frères » aime à répéter l'historien burkinabé Joseph Ki Zerbo. Comme toutes les communautés humaines, les agents du service public ne sont jamais aussi bons que lorsqu'ils ont une claire vision de la mission à conduire. C'est quand le sens de la mission s'émousse et disparaît ou quand le désir de sens de chacun n'est même plus sollicité dans la vie professionnelle qu'il ne reste plus que les corporatismes et les féodalités.

Cette construction d'une nouvelle idéologie du service public passera, comme pour les autres milieux, par l'élaboration d'une Charte des responsabilités des fonctionnaires, adaptation à leur cas de la Charte des responsabilités humaines.

Pour qu'émergent ces nouvelles perspectives, il faut que se créent des cercles de discussion au niveau local, au niveau national, au niveau régional, au niveau mondial. Ces cercles de réflexion devraient être communs aux différents types de fonction publique et aux différents secteurs de l'action publi-

que. Comme dans les autres milieux, on ferait naître ainsi le « collège » de ceux qui veulent assumer activement leurs responsabilités. Ils constitueront le fer de lance volontaire de cette grande mutation. Par la Charte des responsabilités, ils affirmeront notamment leur devoir individuel et collectif de créer les conditions d'une réforme en profondeur. Ce vent de réforme imposera les perspectives à long terme dont le monde politique est trop rarement porteur. La reconnaissance de l'autre, affirmée dans la Charte, la nécessité conjointe de l'unité et de la diversité donneront les bases éthiques de l'approche partenariale, qui implique non d'affaiblir l'interlocuteur et de le subordonner à ses propres exigences mais de l'aider au contraire à se renforcer.

Cette idéologie et cette éthique doivent faire naître le désir et le courage du travail en réseau. J'ai souvent été frappé, notamment dans la fonction publique locale, du relatif isolement des fonctionnaires, en particulier des cadres dirigeants : souvent le nez sur le guidon, dépendant largement des autorités politiques locales, j'ai constaté qu'ils avaient du mal à créer de véritables instances collectives de réflexion. Les élus locaux eux-mêmes ne sont d'ailleurs pas nécessairement favorables à de tels réseaux de réflexion, qui peuvent leur paraître une mise en question de leur propre légitimité. La Charte propose une définition active de la responsabilité, qu'il convient de rappeler ici : « tout être humain a la capacité d'assumer des responsabilités ; même lorsque des personnes se sentent impuissantes, elles gardent la responsabilité de s'allier à d'autres pour créer une force collective ». Cela devrait être un puissant encouragement à créer de tels réseaux de réflexion.

La nouvelle idéologie du service public fait en apparence descendre le fonctionnaire de son piédestal. L'État n'est plus

au-dessus de la société et le garant d'un intérêt général défini en dehors d'elle. C'est au contraire l'interlocuteur des autres acteurs de la société, le catalyseur de l'effort mené avec les autres pour atteindre les objectifs d'intérêt commun. Ses représentants gagnent d'y devenir, quels que soient leur niveau, leur grade et leur responsabilité, des acteurs doués de sens. Le passage du devoir de conformité au devoir de pertinence qui découle du principe de subsidiarité active fait du fonctionnaire non plus un instrument mais un acteur. C'est pour lui un nouveau risque mais un beau risque.

A la façon dont nous avons défini la gouvernance, l'idéologie de la fonction publique devient une idéologie de la relation et de la gestion de la complexité. Au lieu que chacun soit enfermé dans sa case, exerçant ses activités sectorielles en solitaire, l'esprit de la fonction publique à venir se définit par la capacité à construire les relations, à gérer les dialogues, à bâtir des projets et à partager des responsabilités.

De toute cette évolution, rien ne sera plus significatif que la priorité nouvelle donnée à l'approche territoriale. En France, par exemple, au ministère de l'Équipement, j'ai vu au fil des années l'affadissement des tâches territoriales, leur perte de prestige au profit de fonctions centrales ou spécialisées. Cela a tenu au fait que le territoire n'était plus que le lieu d'application de logiques sectorielles définies d'en haut. Or, au contraire, nous avons vu que pour un système complexe il n'y avait de véritable pensée qu'à partir du local, dans le court-circuit nécessaire entre les faits concrets et leur théorisation. Malheureusement les habitudes ont la vie dure. Malgré le vaste mouvement de décentralisation et quoique les tâches territoriales soient bien plus complexes et passionnantes que la fréquentation des cabinets ministériels, la fonction publi-

que territoriale demeure dans un pays comme la France une sorte d'administration au rabais. La nouvelle idéologie de la gouvernance et du service public devra donc s'incarner dans des politiques statutaires et des perspectives de carrière nouvelles.

Les structures et les cultures administratives

Les administrations sont organisées de manière générale en filières sectorielles, verticales, avec des chaînes hiérarchiques relativement longues. Chaque structure travaille dans son coin en fonction d'une délimitation des problèmes et des compétences qui lui est propre. Bien entendu, et Dieu merci, le fonctionnement réel est plus intelligent que les organigrammes. De nombreux contacts sont noués entre fonctionnaires sur le terrain mais la philosophie générale reste celle de la verticalité. C'est vrai même au sein d'administrations locales. Cela tient notamment à la nature et à l'organisation du pouvoir politique. Chaque ministre, chaque vice-président de conseil régional ou départemental, chaque adjoint au maire et, au niveau européen, chaque commissaire tient à avoir « ses » services sous « ses » ordres. Dès lors, la coordination est toujours conçue au sommet plutôt qu'à la base. A la base, elle ferait de l'ombre aux pouvoirs hiérarchiques exercés au sommet des structures sectorielles. En France par exemple, chaque fois que l'on accepte de constater l'évidence de l'interdépendance entre les problèmes, on crée une délégation interministérielle. Celle-ci est en général frappée d'impuissance congénitale, puisqu'elle ne dispose que rarement d'un budget propre et passe son énergie à convaincre les différents

ministères qu'elle est supposée coordonner qu'elle n'en veut pas « trop » à leur porte-monnaie ! De toute façon, quelle est la portée concrète d'une telle coordination par le haut ? C'est sur le terrain que les problèmes sont liés entre eux, pas au sommet.

Pour créer des structures et des cultures capables de gérer les relations entre les défis, entre les acteurs, entre les niveaux de gouvernance, il ne faut pas nécessairement casser les structures. Il faut, en revanche, en inverser le mode de fonctionnement. En un mot, introduire un fonctionnement matriciel en renforçant résolument la relation horizontale au détriment de la relation verticale. Cette dernière devrait jouer un rôle essentiellement fonctionnel : celui de centre de ressources spécialisées et de vérification de la mise en œuvre des principes directeurs.

En cela le fonctionnement administratif doit repartir du principe de subsidiarité active. Appliqué à la gouvernance elle-même, il conduit à définir les principes directeurs de l'organisation territoriale en vue de la prise en charge en commun des défis. C'est à chaque territoire, administration d'État et administrations territoriales réunies, de se doter des règles concrètes de coopération entre elles qui respecteront ces principes directeurs. Cela commence donc par un vaste mouvement d'échange d'expériences par lequel les fonctionnaires d'État ou territoriaux deviennent acteurs de l'analyse de leur propre vécu, des obstacles à la coopération et au partenariat, des innovations porteuses d'avenir. C'est la confrontation des expériences des différents territoires qui permettra d'énoncer les principes directeurs de la relation territoriale selon la même méthode que pour définir les principes directeurs de différentes politiques. Les principes de partenariat exposés au cha-

pitre précédent sont une illustration des résultats possibles de cette démarche avec la création des conditions :
– d'intelligibilité collective des situations,
– de dialogue,
– d'élaboration des projets collectifs.

En termes de ressources humaines, une telle démarche conduirait chaque administration, en cohérence avec la nouvelle idéologie du service public, à envoyer en service territorial les jeunes les plus prometteurs ; en leur faisant jouer par exemple le rôle de médiateur de l'échange d'expérience et de catalyseur dans l'énoncé des principes directeurs communs. Il ne s'agit pas, selon la bonne vieille tradition administrative, de créer ici ou là des lieux d'une expérimentation que l'on s'empressera ensuite de généraliser. Il ne s'agit pas non plus d'offrir, à titre d'exception, quelques espaces de respiration par rapport aux carcans administratifs. Il s'agit bel et bien de remettre l'ensemble de l'administration en mouvement avec deux mots d'ordre : la gestion des relations et la priorité à l'approche territoriale. De ce vivier de talents émergeraient assez vite des coordonnateurs territoriaux des administrations d'État. Ils devraient être issus de tous les départements ministériels et être rattachés directement au chef du gouvernement.

Les procédures

Plus encore que pour les structures et les cultures, il est difficile de traiter des procédures sans entrer dans le détail de chacune d'elles. En effet, le diable gît dans les détails. Combien de politiques généreuses, combien de discours

incantatoires demeurent à l'état de vœux pieux parce qu'ils sont entrés en contradiction avec des procédures d'autant plus redoutables qu'elles se font discrètes, modestes, anonymes ! Il faut donc s'en tenir ici à l'énoncé d'une stratégie générale de réforme.

Les procédures devront être conformes au principe de subsidiarité active. Chaque corps de procédures doit être passé au crible : la procédure permet-elle de considérer les êtres humains dans leur totalité au lieu de les segmenter en dispositifs et en catégories ? La procédure est-elle conforme au principe de moindre contrainte ? L'obligation de résultat a-t-elle été substituée à l'obligation de moyens et le devoir de pertinence au devoir de conformité ? Les espaces de liberté donnés aux acteurs de terrain leur permettent-ils d'entrer en partenariat avec les autres acteurs ? Le contexte historique et politique dans lequel les règles ont été édictées est-il toujours clairement énoncé et encore d'actualité ? L'information produite à l'occasion de l'action vient-elle contribuer à l'intelligibilité du contexte ? A-t-on créé les conditions de recherche d'une solution optimale au sein d'une palette aussi vaste que possible ? Les procédures permettent-elles d'inventer les dispositifs les mieux à même d'aboutir aux objectifs poursuivis ? Les modalités de l'évaluation des impacts sont-elles prévues ? La transparence de l'action, condition de la vérification publique de l'exercice des responsabilités, est-elle assurée ? Etc.

Une telle approche des procédures amènera à passer d'une culture de défiance à une culture de confiance. Confiance n'est pas naïveté. Plus le pouvoir et la responsabilité donnés aux échelons de base sont importants et plus les modalités de contrôle doivent être strictes et publiques. Mon observa-

tion de multiples fonctionnements administratifs de tous niveaux m'a convaincu que la culture de la défiance empêchait tout mais ne garantissait rien.

Les modalités de fonctionnement des structures et la définition des procédures devraient avoir aussi pour priorité de faire des institutions administratives des institutions apprenantes. C'est l'échange permanent d'expériences et le travail d'élaboration intellectuelle sur celles-ci qui assure en permanence l'évaluation de l'action et la redéfinition des principes directeurs. Les conditions de cet apprentissage collectif devraient être énoncées clairement et mises en œuvre avec détermination. Si tel pouvait être le cas, le reste suivrait.

La gestion des ressources humaines

On ne conduit pas une révolution conceptuelle, culturelle et institutionnelle de cette importance sans mettre la gestion des ressources humaines au cœur de la stratégie de changement. D'abord pour adapter le personnel existant à un bouleversement des modes d'approche et, plus encore, pour en faire le fer de lance de cette transformation. Ensuite pour bâtir une politique de formation initiale et permanente des futurs fonctionnaires. Comme dans toutes les autres organisations amenées à combiner des savoirs entre eux et à faire face à la complexité, la qualité des ressources humaines est décisive. Son importance croît avec la responsabilité personnelle confiée à chacun des membres du service public.

La première étape serait de créer, comme on l'a déjà évoqué, un vaste chantier de réflexion transversal aux différents types d'administration pour rechercher ensemble les solu-

tions concrètes de mise en œuvre des nouveaux principes. Des troncs communs de formation initiale devraient être mis en place pour tous les agents de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale. C'est là que pourraient se forger dans un idéal collectif commun les nouvelles mentalités et les nouvelles attitudes. Au contraire de ce que l'on connaît par exemple aujourd'hui en France, le recrutement devrait viser à ce que chaque administration ait en son sein une grande diversité de formations initiales et de métiers. L'essentiel restera ensuite le fonctionnement lui-même des appareils publics comme systèmes apprenants. Le gros avantage des nouveaux principes proposés est précisément de faire de ces apprentissages une condition indispensable, congénitale à la gouvernance de telle sorte que la formation permanente sera le simple corollaire de l'exercice des responsabilités quotidiennes, le moment où s'opère la mise en commun et la capitalisation de l'expérience.

Le plus grand défi d'une telle mutation est peut-être le système d'évaluation des agents. Explicites ou implicites, non codifiés dans des règles et des procédures, les critères et systèmes d'évaluation forgent les mentalités, les attitudes et les réflexes. Ils sont des révélateurs de ce qui est attendu en réalité des agents du secteur public. Ils reflètent la hiérarchie effective des valeurs, souvent en contradiction avec les discours officiels. On peut prôner l'initiative, la priorité à la coopération avec les autres services, l'encouragement à l'innovation, le partenariat, le respect strict dû à chaque citoyen quel que soit son milieu : tout cela devient lettre morte si le cursus caché, si les critères implicites d'évaluation privilégient, eux, la fidélité à un patron, la consolidation de sa propre institution, le conformisme, la servilité aux notables, etc. Peut-être

la fonction majeure d'une inspection générale des services publics serait-elle à la fois d'énoncer des principes généraux d'évaluation et de s'assurer que les mécanismes mis en place au sein de chaque administration satisfont à l'obligation de pertinence vis-à-vis de ces principes.

Le cycle d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Le cycle de gouvernance

Il y a de multiples manières de concevoir la conduite des politiques publiques et il n'est pas possible de poser des règles normatives. Ce serait d'ailleurs contradictoire avec la philosophie que nous avons développée par ailleurs. L'essentiel est pourtant dans le titre : il faut effectivement parler de cycle, c'est-à-dire de processus se déroulant dans le temps. Là où la philosophie classique met l'accent sur la décision, sur le moment précis où l'autorité arrête une politique, s'intéressant essentiellement à la légalité de la procédure suivie, par exemple aux différentes étapes de validation d'un projet de loi, la nouvelle approche de la gouvernance s'intéresse à l'organisation dans le temps du processus par lequel s'organisent, se mettent en œuvre et se corrigent les politiques publiques.

J'ai dit comment l'idée de subsidiarité active était née en confrontant ma propre expérience à ce que j'avais entendu lors de l'enquête menée avec Loïc Bouvard sur les relations entre entreprises et territoires. Il me revient un autre entretien, mené dans le cadre de la même enquête, au cours duquel un chef d'entreprise avait fait l'observation suivante : « Chez moi, quand on s'intéressait autrefois aux systèmes de décision, on répondait à deux questions : qui et où ? Maintenant on répond à deux autres questions : quand et comment ? » Il voulait dire par là qu'autrefois l'attention était portée sur l'autorité qui prenait la décision, le PDG, et sur le lieu du pouvoir, le siège social. Progressivement, il en était venu à s'intéresser plutôt au processus par lequel l'ensemble de l'entreprise aboutissait à une stratégie : quand et comment le cycle de dialogues s'organiserait.

Cela m'avait remis en mémoire une histoire bien plus ancienne, celle de mes débuts dans la vie professionnelle en 1968. Je travaillais alors dans une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, le Centre d'études et de recherches sur l'aménagement urbain (CERAU). Les méthodes de rationalisation des choix budgétaires (RCB) étaient à l'époque à la mode. J'étais chargé de développer des méthodes de comparaison entre projets de schémas directeurs (SDAU) des agglomérations françaises. Ma toute première note de travail fut intitulée « Pourquoi une variante unique ? » Je m'étais très vite aperçu que lorsqu'on présentait aux autorités politiques plusieurs « variantes » de schémas directeurs, une seule était véritablement étudiée, pour la bonne raison que l'on ne choisit pas le devenir d'une agglomération comme on choisit les options d'une machine à laver. Dès lors qu'un dialogue se noue entre acteurs et une fois fait le choix de principe entre quelques grandes options, l'enjeu est de parvenir à une solution satisfaisante et non de choisir une solution optimale parmi plusieurs.

La multiplication de ces exemples nous a conduit, dans l'*État au cœur*, à parler du passage d'une démocratie de procédures, fixant le lieu et les formes de la décision, à une démocratie de processus, où s'identifient les grandes étapes de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation d'un projet collectif. Ce que j'appelle le cycle de la gouvernance.

Le partage des rôles aux différentes étapes du cycle

L'idée n'est pas nouvelle. Elle est même au cœur de la construction européenne. Le coup de génie des pères fondateurs a été de baser la gouvernance européenne sur la dissociation entre le pouvoir de proposition et le pouvoir de décision. Dès l'origine, il a fallu gérer une contradiction : d'un côté il était nécessaire d'élaborer des solutions communes, dépassant la simple confrontation des intérêts nationaux ; de l'autre, les États s'étant rétablis et réorganisés très rapidement après la guerre, la force du sentiment national ne permettait pas d'espérer une forte adhésion populaire à un pouvoir supranational capable d'imposer ses volontés aux États. Les pères fondateurs ont eu alors l'idée de créer la Commission européenne selon un statut non pas supranational mais extranational. La Commission est devenue l'instance légitime d'élaboration de propositions d'intérêt commun. Elle travaille sous la direction d'un président. Le Conseil, quant à lui, constitué de représentants des États, garde le pouvoir de décision. Ce principe de dissociation est un moyen décisif pour réduire les décalages inévitables entre des interdépendances qui ne cessent d'évoluer et des cadres institutionnels, les États, ou mentaux, les identités nationales, dont l'évolution est beaucoup plus lente.

Cela permet de créer une scène de débat public, européenne ou mondiale, tandis que l'organisation des pouvoirs politiques demeure essentiellement nationale. Ce même principe de dissociation peut être appliqué à de nombreuses étapes du cycle. On peut par exemple séparer les systèmes d'information, chargés d'éclairer les problèmes, des instances politiques chargées, elles, de la décision. On peut également dissocier l'organisation du débat public des instances qui prendront finalement la décision. On peut aussi mettre en place des modalités d'évaluation, des observatoires, qui se situent à une autre échelle que celle de la mise en œuvre des politiques publiques.

En un mot, le principe de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire cher à Montesquieu et qui a fondé notre démocratie moderne peut se généraliser en s'appliquant cette fois aux différentes étapes du cycle de la gouvernance. Cette ouverture du champ des possibles, cet espace ouvert à l'inventivité, cette diversification de la palette des solutions possibles n'est-elle pas précisément la caractéristique majeure de la gouvernance à venir ?

Après avoir évoqué la dissociation entre pouvoir de proposition et pouvoir de décision, identifions et commentons quelques autres étapes du cycle, à titre de rudiments de principes directeurs qu'il faudrait affiner et élaborer de façon collective.

L'exemple de l'Assemblée mondiale de citoyens par lequel j'ai commencé ce livre a mis en évidence une étape souvent sous-estimée voire carrément ignorée, l'étape d'élaboration de l'agenda. Analysant la crise de la démocratie et du politique, sous-jacente à la crise de la gouvernance, j'ai rappelé que le politique était avant tout la construction de la communauté

et donc, par essence, la recherche de convergences, l'énoncé des raisons de vivre ensemble. L'enjeu est d'élaborer l'agenda lui-même, à son sens éthymologique des choses à faire impérativement, bien en amont des programmes politiques et de leur mise en débat. Il ne suffit pas pour cela de faire des sondages afin de savoir si les Français, les Allemands ou les Hollandais mettent en priorité l'emploi, la sécurité, l'émigration, la santé ou l'environnement. Il faut aller plus loin, comprendre comment les différents acteurs voient les changements à venir et les liens entre eux. Il faut donc développer de nouveaux outils d'intelligence collective, permettant aux uns et aux autres de relier les problèmes entre eux et de dégager les grandes lignes de force. Dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire et des travaux de la FPH, nous avons ainsi développé un outil de représentation cartographique qui permet de mettre en évidence les convergences entre les réflexions des uns et des autres. Je ne prétendrai pas bien sûr qu'un moyen technique quel qu'il soit puisse remplacer les choix politiques proprement dits ni qu'on peut remplacer une élection par un sondage ou un programme politique par une enquête d'opinion. Toutefois j'observe que les entreprises, seules organisations complexes à ce jour à avoir massivement investi dans des techniques d'élaboration de stratégies, ont éprouvé de leur côté le besoin de développer pour cela des outils appropriés. A plusieurs reprises j'ai souligné, à chaque époque historique, les liens entre organisation de la démocratie et système technique. Il en va de même aujourd'hui. Réhabilitons donc l'étape d'élaboration de l'agenda commun et dotons-nous de moyens diversifiés pour le faire.

Les outils et les réseaux d'information

Une autre étape essentielle du cycle concerne l'établissement du diagnostic, la construction d'éléments communs d'intelligibilité, le choix des instruments de mesure et des systèmes d'information. La véritable démocratie suppose que toutes les parties prenantes à la décision aient accès aux données pertinentes et qu'un effort considérable soit consenti à l'intelligibilité de la situation et à l'élaboration du diagnostic. Face à la complexité et à l'interdépendance des problèmes, les systèmes d'information sont devenus une composante majeure de la gouvernance. J'y ai déjà fait allusion à propos du partenariat en montrant combien la contribution de différentes institutions publiques à l'intelligibilité de la situation était importante mais il ne s'agit pas seulement ici d'accès public aux informations détenues par les administrations. Il s'agit plus largement de concevoir et de gérer de manière indépendante ces informations, sans en laisser le monopole ni aux pouvoirs publics ou politiques ni à des « experts » ni aux grands acteurs économiques qui ont les moyens de les produire et de les contrôler.

Système de régulation de la société, la gouvernance s'attache nécessairement à capter et relier les informations permettant de produire un diagnostic permanent de l'état du système, de mesurer les échanges internes et externes et de prendre des mesures correctrices nécessaires. La structure, la qualité et la disponibilité publique de ces informations sont donc un enjeu décisif de la gouvernance.

Pour cela, tous les États importants et les institutions internationales ont développé des systèmes statistiques développés. Internet, de son côté, provoque une croissance exponentielle

de l'information disponible. Pourtant il est rare que les sociétés disposent de l'information pertinente nécessaire à leur auto-organisation et à leur pilotage. On peut observer dans la gouvernance actuelle quatre limites sérieuses :

1. Ce sont les données financières et la mesure monétaire des flux qui sont privilégiées. La richesse des nations est encore mesurée presque exclusivement par le PIB, qui n'accorde de valeur qu'aux échanges marchands. On en connaît tous les effets pervers. Ce type de mesure ignore aussi bien le travail domestique, le capital social, l'évolution de la qualité de la vie que l'état des stocks des ressources naturelles. Ce qui n'a pas de prix n'a pas de valeur, donc pas de mesure, donc pas d'intérêt. C'est vrai dans l'entreprise mais c'est vrai aussi, comme on a eu l'occasion de le voir, à l'échelle des territoires.

2. La production de l'information est sous le contrôle des institutions. De ce fait, elle ne peut échapper aux représentations et aux enjeux de pouvoir de ces institutions. Il en résulte un déficit de crédibilité.

3. Chaque institution publique produit de l'information pour ses propres besoins. L'addition de ces informations ne donne pas nécessairement une image pertinente du monde et de la société.

4. L'extrême abondance de l'information disponible crée un effet de saturation, de brouillage, de bruit. L'enjeu de la démocratie se déplace : c'était hier l'accès à l'information ; ce sera demain la structuration, la sélection et la synthèse de l'information.

Il faut aujourd'hui concevoir des dispositifs capables de permettre un changement de perspective. Les États répondent souvent à la question par la mise en place d'organismes

publics chargés de gérer le système statistique. Dans le cas de la France, l'existence du Conseil national de l'information statistique auprès de l'INSEE est un effort louable pour associer différents acteurs sociaux à l'identification des informations statistiques nécessaires. Cependant tout ne se réduit pas à la statistique. Tout ne se réduit pas non plus à l'expertise scientifique. Dans les deux cas, des approches trop segmentées des problèmes peuvent s'avérer dangereuses et des influences politiques ou économiques fortes peuvent orienter la collecte d'informations ou censurer certaines d'entre elles. D'où l'importance de soutenir des réseaux indépendants de collecte et de diffusion de l'information.

Le choix des indicateurs

Le choix des indicateurs est particulièrement important. Dans un monde imprégné de la culture et parfois du culte du chiffre, ce qui n'est pas mesuré et chiffré tend à disparaître de la conscience des responsables politiques et administratifs. De surcroît, des indicateurs mal choisis incitent à agir sur les symptômes plutôt que sur les causes. Pour prendre deux exemples dans l'agriculture, l'absence de recours à des mesures synthétiques de qualité du sol ne fait pas prendre conscience de sa dégradation et l'absence d'information du consommateur sur la qualité nutritionnelle d'un produit le fait juger sur son prix et son aspect plutôt que sur sa valeur pour la santé. Une société qui, à l'issue d'un débat public, conviendrait des mesures qui quantifient le mieux ce qu'elle souhaite être et devenir ferait un grand pas dans le sens de la démocratie. Élargissons la réflexion à deux des questions évo-

quées tout au long du livre, la relation entre l'humanité et la biosphère et la compréhension des relations au sein des sociétés. Comment quantifier ces relations de manière à stimuler le débat public, la réflexion politique et l'action administrative ?

Ce pourrait être par exemple, pour la première question, *la mesure des flux de matière et de « l'empreinte écologique » des sociétés*. Les sociétés économiquement développées sont appelées à produire plus de bien-être avec moins de matière. Le préalable pour cela est que chaque personne, chaque territoire, chaque État et la communauté mondiale tout entière aient conscience de la manière dont les biens et services consommés combinent travail humain, information et ressources naturelles limitées. C'est la base de la future fiscalité et de la réorganisation de la production.

Pour la seconde question, on peut envisager *la mesure du « capital social » en caractérisant la diversité et l'intensité des systèmes de relation au sein d'une société et avec l'extérieur*. Patrimoine naturel et capital social seront dans l'avenir plus importants à évaluer et à développer que le capital de machines. Pour cela il faut se donner les moyens de les mesurer.

La construction de l'opinion publique et l'organisation de la scène de débat public

On peut se demander si toute cette complexité, tout ce foisonnement de données sont assimilables par le « citoyen moyen ». Réserver ces domaines à des spécialistes ou à des professionnels qui ont tout leur temps à y consacrer, ne

signifie-t-il pas une confiscation de la démocratie ? Une dimension essentielle du cycle de la gouvernance est effectivement de créer les conditions d'appropriation des questions par les citoyens. De nombreuses modalités sont possibles à cette étape. L'une d'elles, née au Danemark il y a une vingtaine d'année, me paraît particulièrement utile. C'est la méthode des conférences de consensus. Elle s'inspire de la vieille tradition du jury de citoyens. Après tout, dans la justice française par exemple, ne nous en remettons-nous pas à la sagesse d'un panel de citoyens pour prendre les décisions les plus graves ? La philosophie qui préside aux conférences de consensus est que par une démarche maïeutique, par un jeu de questions et réponses où les citoyens peuvent mobiliser à leur profit les points de vue des experts sur le mode contradictoire, on fait émerger progressivement une forme de sagesse populaire, au sens où j'ai décrit l'élaboration de l'agenda comme la capacité à faire émerger un sens commun du monde.

La démocratie elle-même repose sur le pari que les citoyens sont amenés à décider en dernier ressort. Toute l'attention doit donc être portée sur les conditions dans lesquelles leur opinion se forge. La vertu de la démocratie est de tendre à ce que cette opinion s'élabore dans la plus grande clarté possible. On dira que c'est l'objet même de la controverse politique que d'aider le citoyen à se faire une opinion par l'écoute d'avis contradictoires ! C'est effectivement une contribution précieuse et les médias jouent dans ce domaine un rôle irremplaçable. Il reste néanmoins utile, au fur et à mesure que les questions deviennent plus complexes, de créer des outils nouveaux pour la démocratie. La conférence de consensus est un de ces outils.

A l'occasion de la préparation du Livre blanc sur la gouvernance européenne, les titulaires des chaires « Jean Monnet » ont fait une observation fort stimulante. Ayant constaté que les citoyens européens trouvaient le fonctionnement de la Commission et de l'Union beaucoup trop complexe, donc opaque, donc non démocratique, ils ont rappelé combien le fonctionnement des États et même des grandes villes est souvent infiniment plus complexe sans s'attirer les mêmes griefs de la part des citoyens. L'explication de cette différence de traitement, selon eux, venait du fait qu'il existait à l'échelle locale et à l'échelle nationale une scène de débat politique tandis que cette scène n'existait pas à l'échelle de l'Europe. La scène de débat a précisément pour vertu d'aider à dégager quelques lignes directrices claires du fouillis des informations. Pour l'instant, cela se réduit souvent à l'affrontement de différentes tendances politiques, heureusement enrichies et nuancées par l'apport des médias. Un gros effort devrait maintenant porter sur les formes d'organisation de cette scène publique ainsi que sur ses échelles. J'ai évoqué à propos de la coopération européenne le forum de débat électronique que nous avions mis en place entre Européens et citoyens des pays du Sud. De nouvelles méthodologies de débat sont à prévoir et à soutenir pour donner une visibilité progressive aux différents points de consensus et de dissensus, ainsi qu'aux perspectives qui progressivement émergent. On dira que tous ces dispositifs techniques viennent se substituer au rôle des élus, seuls pleinement légitimes à le faire. Je ne le crois pas. Au contraire, si le processus d'élaboration des politiques publiques est plus déterminant que la décision proprement dite, alors la responsabilité politique se transfère précisément à l'organisation de ce cycle lui-même. Pourquoi ne pas imaginer, dans un avenir peut-être proche, que des partis politiques s'affrontent non plus sur des solutions mais sur les conditions d'organisation collective du processus d'élaboration de ces solutions ?

L'organisation du débat public est plus nécessaire encore à toutes les échelles où la communauté politique n'est pas encore construite. Je pense en premier lieu à la scène mondiale elle-même. Il n'est pas possible d'attendre que se mette en place une gouvernance démocratique à l'échelle mondiale pour s'engager rapidement dans l'élaboration d'une nouvelle architecture de régulation. La mise en place d'une communauté politique sera le résultat et non le préalable de ce processus. D'où la nécessité, si possible avec l'appui des États et à défaut en s'appuyant sur les forces des acteurs non étatiques, de mettre en place le plus vite possible les différentes dimensions de ce cycle mondial de la gouvernance.

L'évaluation des politiques publiques

L'idée même d'évaluation des politiques publiques, dans le vocabulaire des responsables français est assez récente. Elle a été publiquement introduite par Michel Rocard quand il était Premier ministre, à la fin des années quatre-vingt. Aujourd'hui, beaucoup pensent que chaque loi votée par le Parlement devrait dès l'origine prévoir son propre dispositif d'évaluation. Jusque là, l'évaluation des politiques publiques semblait l'affaire des experts et des responsables politiques, les citoyens, eux, se prononçant globalement sur les politiques suivies par la sanction de leur vote. J'ai pu montrer à plusieurs occasions à la fin des années quatre-vingt et au cours

des années quatre-vingt-dix, à propos du logement des exclus en Europe, de la réhabilitation du logement social en France et de la coopération européenne avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) que l'évaluation des politiques publiques devait et pouvait être participative, s'enraciner dans l'expérience concrète des différents acteurs et constituer un processus permanent et collectif d'apprentissage. Cet apprentissage continu est au cœur même du principe de subsidiarité active. A ce titre, l'évaluation partenariale est une étape importante du cycle de la gouvernance. Au-delà d'une évaluation extérieure et périodique, c'est la capacité des différents acteurs d'une politique partenariale à évaluer régulièrement leur action et la capacité à créer des scènes publiques de mise en discussion des impacts qui est finalement en cause.

Les rythmes de la gouvernance

Le temps, au cœur de la gouvernance

Je me souviens de mon étonnement il y a quelques années lorsque j'ai entendu parler d'une innovation italienne, la création dans certaines villes d'un « bureau du temps », chargé d'harmoniser les rythmes de la cité en suscitant une concertation entre les habitants, les entreprises, les transports, les commerces et les services publics. La surprise à vrai dire venait de l'expression choisie : s'agissait-il du bureau qui réglait les horloges publiques ? D'un service météorologique local ? De la volonté de modifier les horaires d'été ?

En vérité, la gestion du temps est au cœur de la gouvernance. Au début de la première partie j'ai évoqué les questions universelles de la gouvernance : « faire vivre ensemble, dans la paix intérieure et extérieure et la prospérité durable » des millions de femmes et d'hommes ; « assurer l'équilibre » ; « gérer sur le long terme les ressources naturelles rares et fragiles » ; « offrir à chacun pris individuellement et à la communauté tout entière les plus grandes opportunités d'épanouissement » ; « permettre le développement des sciences et des techniques sans se laisser emporter par le vertige de leur puissance » ; « s'adapter aux évolutions du monde tout en gardant son identité profonde ». Les notions de temps, de préservation des perspectives à long terme, d'équilibre entre identité et évolution y sont présentes. L'un des principes de la Charte des responsabilités humaines traite précisément du temps. Une société qui, au nom de la préservation de son identité, résisterait à tout changement est sans doute condamnée à mourir. A l'inverse, une société qui, entraînée par la fascination de sa propre évolution, en viendrait à oublier les raisons mêmes d'évoluer jusqu'à se renier elle-même se détruit plus sûrement encore en perdant son sens, en n'étant plus qu'un fétu de paille emporté par le courant d'un prétendu progrès. Préserver son identité et être capable d'évoluer ; accéder à la modernité sans se laisser envahir et détruire par elle ; anticiper les mutations à venir et s'y préparer ; mobiliser les énergies et les passions autour d'un projet commun, ciment de la cohésion de la communauté : la gouvernance est liée au temps aussi sûrement qu'elle est liée à l'espace. Elle y est liée par cette double dimension de tout système de régulation : assurer la stabilité et la cohésion ; permettre l'évolution choisie et résister à l'évolution subie.

Toujours la question de la maîtrise des rythmes s'est avérée

vitale. Beaucoup de systèmes sociaux traditionnels n'hésitent pas à détruire les excédents quand ils craignent que l'accumulation de richesses ne vienne porter atteinte à l'ordre social. La gouvernance commence donc par l'organisation des temps sociaux, notamment des rythmes et des symboles, qui organisent la cohésion de la communauté ; et elle se poursuit par la maîtrise des rythmes de l'évolution qui conduit la communauté vers les rives du futur.

La conduite des mutations à long terme

Si la maîtrise des évolutions à long terme, et plus particulièrement le souci de garantir qu'elles n'aboutiront pas à la destruction de la communauté, fait partie toujours et partout de la gouvernance, il n'empêche qu'en ce début du XXIe siècle, elle prend une importance toute particulière. En effet, après un siècle de transformation très rapide, nous voyons l'impossibilité de poursuivre au même rythme et selon les mêmes modèles si nous voulons éviter déséquilibres et catastrophes d'une portée incalculable. Dès le début du livre, j'ai souligné que la crise de la gouvernance était inséparable de la crise des modèles de développement.

Au XXIe siècle nous devons, c'est une question de survie, conduire les mutations à long terme du modèle de développement et de la gouvernance. La nécessité de changer qui s'impose à nous n'est pas d'accélérer l'évolution mais d'en changer la direction. Notre société est comme un pétrolier qui se dirige vers des écueils, nous savons combien l'inertie du bateau est grande et c'est pourquoi il est urgent d'anticiper. L'inertie des institutions et des systèmes de pensée, source

des décalages avec la réalité, nous crée un devoir d'action à long terme : il faut non seulement remédier aux décalages actuels mais aussi et surtout éviter qu'ils ne s'aggravent dans l'avenir et pour cela anticiper hardiment, construire la vision de ce que pourra être l'état du monde dans cinquante ans et en déduire ce que devra alors être la conduite du changement.

Penser et agir à long terme est pour la démocratie une question de vie ou de mort. Je l'ai déjà souligné en décrivant la crise de la démocratie et de la politique. Il est temps ici d'y revenir. Ne laissons jamais penser que la démocratie est par nature incapable de visées lointaines. En la réduisant à un jeu mercantile où chacun place sur le marché son offre politique avec pour seule ambition d'être élu ou réélu, en la vidant de son substrat éthique on la condamne irrémédiablement. La démocratie, aujourd'hui, comme au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale a pour rôle et pour honneur de faire au contraire entrer les enjeux à long terme dans la conscience quotidienne. C'est pourquoi je pense depuis longtemps qu'en France un accord entre tous les grands partis sur une réforme de l'État réhabiliterait la démocratie bien mieux que ne le fait la présentation d'une offre politique diversifiée. Ne transformons pas les allées du pouvoir en rayon de supermarché où les emballages diffèrent mais où les contenus sont identiques !

Toutefois la prise en compte du long terme n'est pas le monopole des institutions, c'est aussi la responsabilité des citoyens. Il y a aujourd'hui un devoir d'ambition pour la société précisément en raison des décalages entre les institutions politiques et la réalité du monde. Face à la montée rapide des interdépendances, une communauté mondiale

doit émerger, précédant la construction d'une communauté politique. Les actes majeurs de la gouvernance doivent ainsi être posés par la société sans attendre l'évolution des institutions.

Les rythmes, les rites et les symboles de la société monde

Aucune société ne peut vivre sans rythmes, sans rites et sans symboles à travers lesquels se reconnaître et se retrouver. Rythmes et rites créent les temps d'arrêt, les moments dans les sociétés agricoles où les hommes, les animaux et la terre se reposent, où les personnes se retournent sur elles-mêmes, méditent, prient, se reconnectent aux autres, au monde et au divin. Dans la tradition judéo-chrétienne, c'est le multiple de 7 qui forme la base des rythmes : le sabbat tous les 7 jours, l'année sabbatiale tous les 7 ans, le jubilé tous les 49 ans. Temps social et temps divin s'imposent ainsi face au temps linéaire et indifférencié, du temps du sablier, du temps qui s'écoule sans maîtrise de notre part.

A l'échelle de la société-monde, cette entité en formation, interdépendante mais sans institutions régulatrices, retrouver la maîtrise de notre destinée c'est en prévoir les étapes communes, prendre des rendez-vous. C'est affirmer que la vitesse d'évolution n'est pas un but en soi qui s'imposerait à l'humanité entière. Bien au contraire, il devient urgent de ralentir voire bloquer certaines transformations, au moins le temps de la réflexion et du débat. Freiner ce qui va trop vite, accélérer ce qui va trop lentement constitue un signe de lucidité et de sagesse. L'humanité semble entraînée en avant, dans une course folle, par l'innovation scientifique et technique et par

l'expansion du marché. Ceux qui ont intérêt à cette vitesse veulent la faire passer pour indispensable au progrès de l'humanité. Il est urgent de faire des poses, de décréter par exemple une année sabbatique mondiale qui pourrait, si cette référence judéo-chrétienne est acceptable pour les autres cultures, se tenir tous les sept ans. Une année consacrée au débat et à l'évaluation. Elle ferait partie des rythmes par lesquels la communauté mondiale s'institue elle-même.

Les conférences internationales organisées par l'ONU sur l'environnement, l'habitat, l'exclusion sociale, la science ou l'enseignement supérieur tendent à leur manière à instaurer de tels rythmes. Ainsi la conférence de Johannesburg marquait-elle le dixième anniversaire du sommet de la Terre de Rio. Dans le domaine sportif, les Jeux olympiques et le Mondial de football sont devenus des temps forts de la vie internationale. L'Union européenne n'a pas encore su instaurer son propre rythme pluriannuel, même si les grands cycles de négociation des traités en constituent l'ébauche.

En organisant en décembre 2001 un premier prototype d'Assemblée de citoyens de la planète, c'est aussi ce qu'a voulu exprimer l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire. L'idée, inspirée initialement de notre appel pour des États généraux de la planète de 1988, se prolonge maintenant dans la proposition d'un Parlement de citoyens de la planète à tenir en 2010. J'ai la conviction que la communauté mondiale ne peut attendre de se transformer en communauté politique pour s'instituer. Elle doit instaurer de tels rythmes où elle s'auto-convoque.

A l'échelle nationale, la démocratie a instauré son propre rythme pluriannuel, celui des cycles électoraux. Dans des pays comme la France ou les Etats-Unis, le caractère du régime

fait des élections présidentielles le rite majeur. A la grande époque du Plan, en France, les étapes de son élaboration étaient l'occasion pour la société de se regarder elle-même. Ce rite a perdu aujourd'hui son importance. Or, la préparation d'une élection n'est pas équivalente à un temps de réflexion sereine de la société sur elle-même. Les considérations de marketing politique y ont inévitablement la préséance. Le besoin se fait donc sentir d'une forme nouvelle de rythme et de rite, par exemple une Assemblée nationale de citoyens préparée tous les sept ans et réunissant tous les milieux et toutes les régions pour actualiser l'agenda commun. Je crois que l'enchaînement de telles Assemblées nationales, représentées ensuite dans des Assemblées continentales pour déboucher enfin sur un Parlement mondial de citoyens contribuerait à renouveler en profondeur notre gouvernance et notre démocratie.

Du plan à la stratégie

J'ai fait référence au rôle du Plan dans la vie française des années cinquante à soixante-dix. Le début de ma carrière professionnelle a été placé sous le signe des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) qui définissaient les grandes lignes de développement des agglomérations pour une période de vingt à trente ans. Cela m'a amené à réfléchir à la manière dont on considère, dans la gouvernance, l'emboîtement ou l'articulation des échelles et des temps. La tendance ancienne est d'identifier échelles d'espace et périodes de temps [1] : le long terme correspond à la grande échelle, à

1. *État au cœur*, p. 190.

l'avenir tracé à grands traits ; le moyen terme correspond à une plus petite échelle, où l'on peut entrer dans les détails car l'avenir proche est mieux balisé. Cette tendance n'est pas propre à la France. L'adage « pensons globalement, agissons localement », dont j'ai déjà signalé la perversité, renvoie aux mêmes fausses évidences : la pensée est supposée se projeter dans le long terme et se conduire à grande échelle quand l'action serait dans le court terme et se mènerait à petite échelle.

Là aussi nous devons opérer une révolution copernicienne, penser non plus en termes de plan et d'emboîtement mais en termes de stratégie et de relation. A la relation unité/diversité s'ajoute la relation permanent/fluctuant. Si, dans les entreprises, la notion de stratégie s'est imposée au détriment de la notion de plan, c'est parce que la stratégie prend mieux en compte l'incertitude. Dans un univers incertain, dans un monde complexe, l'action à long terme ressemble à une randonnée en haute montagne : les buts sont clairs, les équipements sont disponibles mais l'itinéraire se réajuste à chaque pas en fonction des aléas du relief et du climat, au gré des opportunités.

La subsidiarité active est une bonne illustration du lien intime qui relie les relations unité/diversité et permanent/fluctuant : les « principes directeurs » incarnent à la fois l'universalité et la permanence, c'est-à-dire l'unité dans l'espace et dans le temps. La recherche de la meilleure traduction possible de ces principes directeurs se fait, elle, en fonction du contexte qui, lui, varie dans les deux dimensions.

La combinaison des différents rythmes

J'ai commencé le paragraphe consacré aux rythmes de la gouvernance en parlant des « bureaux du temps » italiens. Ils attirent l'attention sur une des fonctions majeures de la gouvernance, la combinaison de rythmes et de temps différents, au sein de la cité. Dans le cas des bureaux du temps le problème posé est relativement simple : il s'agit de prendre en compte les contraintes des uns et des autres et de trouver le meilleurs compromis possible : si une mère de famille qui travaille souhaite trouver des services publics ouverts pendant ses heures libres, la mère de famille qui travaille dans ces services publics aimerait, elle, être libre quand ses enfants ne sont plus à l'école, etc.

La combinaison des rythmes a une portée bien plus générale encore. Souvenons-nous du cinquième principe de la déclaration de Caracas : « subordonner les rythmes administratifs aux rythmes sociaux ». C'est l'un des plus difficiles à mettre en œuvre ! La gouvernance a ses rythmes, par exemple l'annualité budgétaire et la durée des mandats électifs. Chaque individu, chaque groupe social a son propre rythme. Dans les pays en développement, par exemple, les deux rythmes majeurs des populations pauvres récemment immigrées en ville sont le très court terme et le très long terme. Le premier correspond à l'incertitude du lendemain, qui forge ce que le sociologue Yves Pedrazzini appelle la « culture de l'urgence ». Le second est celui de la consolidation progressive de l'insertion dans la cité, à l'image de cette ville informelle qui se consolide petit à petit au gré des disponibilités matérielles et financières de ses habitants. Rien n'est moins simple dans ces conditions que de subordonner les rythmes administratifs aux rythmes sociaux ! Les rythmes administratifs tombent dans un « entre-deux » sans signification pour les habitants.

De même, trop souvent, l'évolution à long terme est considérée comme le passage par une succession d'états stables, synchrones. Or la réflexion sur la gouvernance elle-même nous a montré que la diachronie était bien plus importante que la synchronie pour la bonne et simple raison que tous les éléments du système n'évoluent pas à la même vitesse, n'ont pas la même inertie. L'art de la gouvernance va donc consister à gérer simultanément le court et le long termes, des phénomènes à évolution rapide et d'autres à évolution lente.

Les politique énergétiques en offrent un bon exemple. Certains des déterminants de la consommation d'énergie peuvent fluctuer à court terme, comme le fait de penser à éteindre la lumière en sortant d'une pièce ou de porter un pull dans les logements et les bureaux pour économiser sur le chauffage. D'autres sont liés à l'efficacité énergétique des objets industriels – les ampoules, les voitures, les réfrigérateurs, les chaudières – et évoluent au rythme de la recherche-développement, du renouvellement des produits, de l'évolution de la demande. D'autres encore tiennent à l'organisation des villes et des territoires ou à la structure de l'offre énergétique et ils ont une grande inertie. A tout moment une politique énergétique combinera donc des actions qui concernent des échelles de temps allant de la minute au siècle. De nouveau le parallèle avec l'espace est frappant. Il faut combiner les actions à plusieurs échelles d'espace et à plusieurs échelles de temps.

Le temps et l'incertitude : le principe de précaution

« Gouverner c'est prévoir », dit-on. Mais prévoir ne signifie pas être sûr et maîtriser, ne signifie pas connaître. C'est aussi être conscient des ignorances ou des incertitudes.

Le principe de responsabilité s'applique aux conséquences directes et indirectes des actes de chacun ; ces conséquences sont souvent incertaines ou imprévues. La responsabilité implique de prendre en considération l'impossibilité de prévoir.

Chaque génération a ses propres défis, ses propres perspectives. Garantir les droits des générations futures, c'est s'assurer qu'on ne leur lègue pas un monde invivable mais c'est aussi faire en sorte qu'elles puissent choisir, le moment venu, leur propre chemin. Incertitudes présentes et possibilité de ne pas tout déterminer pour l'avenir sont les deux dimensions du principe de précaution.

La science a la réputation de créer des connaissances certaines, donc de réduire les risques. Il n'en est rien, comme le montre l'histoire des cinquante dernières années. Car, si la science améliore dans certains domaines nos capacités prédictives, la techno-science crée de son côté des situations radicalement nouvelles qui interagissent avec les autres dans des conditions largement imprévisibles. Laissons dire les apprentis sorciers si prompts à ironiser sur l'excès de prudence ; ils sont rarement directement menacés si une de leurs innovations tourne mal !

Le principe de précaution, opposable au titre de leur responsabilité personnelle aux détenteurs de savoir et de pouvoir, retourne la charge de la preuve. Il ne s'agit pas de prouver

qu'une innovation a des conséquences fâcheuses mais de prouver qu'elle n'en aura pas, ce qui est tout différent. Il y a dix ans, tous les tenants de l'agriculture productiviste se gaussaient de ceux qui, au nom de l'éthique, s'indignaient que l'on nourrisse des herbivores avec des farines animales. Puis est venue la maladie de la « vache folle » qui nous a rappelé que les mutations du vivant étaient largement inconnues. Les mêmes se moquent aujourd'hui de ceux qui jugent aventureux les organismes génétiquement modifiés ou le clonage humain. Jusqu'à ce qu'une catastrophe écologique ou sociale nous rappelle à l'ordre.

D'autres personnes repoussent par des propos lénifiants le moment d'infléchir le mode de vie des pays riches au motif que le temps venu nous serons capables de trouver des technologies adaptées ou que les changements climatiques annoncés sont incertains ou que l'on trouvera bien de nouvelles sources d'énergie. Là aussi le principe de précaution retourne la charge de la preuve : qu'ils prouvent que dans l'hypothèse la plus défavorable une parade sera trouvée malgré l'absence d'anticipation.

Table des matières

CET OUVRAGE A ÉTÉ ACHEVÉ
D'IMPRIMER POUR LE COMPTE DES
ÉDITIONS DESCARTES & CIE PAR LA
NOUVELLE IMPRIMERIE LABALLERY
À CLAMECY EN AVRIL 2003
NUMÉRO D'IMPRESSION: .
DÉPÔT LÉGAL: AVRIL 2003
NUMÉRO D'ÉDITION: 97.

Imprimé en France